

# ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

*Rivista di studi giuridici e politici*

*Numero speciale*

2015 • ANNO XXXVI

---

---

LE REGIONI E LE POLITICHE EUROPEE

---

---

**DIRETTORE DELLA RIVISTA**  
Gianluca Gardini

**COMITATO SCIENTIFICO**  
Gianluca Gardini (Direttore)  
Marcos Almeida Cerreda  
Brunetta Baldi  
Francesco Bilancia  
Stefano Civitaresse Matteucci  
Justin Orlando Frosini  
Alfredo Galán Galán  
Giancarlo Gasperoni  
Tomaso Francesco Giupponi  
Peter Leyland  
Marco Magri  
Andrea Morrone  
Alessandra Pioggia  
Giuseppe Piperata  
Claudia Tubertini

**REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB**  
presso Regione Emilia-Romagna  
Servizio innovazione e semplificazione amministrativa  
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna  
Tel. 051 5275953  
E-mail: [istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it](mailto:istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it)  
Sito web: [www.regione.emilia-romagna.it/affari-ist/federalismo](http://www.regione.emilia-romagna.it/affari-ist/federalismo)

**REFERENTI REGIONE EMILIA-ROMAGNA**

**Francesca Paron**  
[fparon@regione.emilia-romagna.it](mailto:fparon@regione.emilia-romagna.it)  
**Francesca Palazzi**  
[fpalazzi@regione.emilia-romagna.it](mailto:fpalazzi@regione.emilia-romagna.it)

**EDITORE**

Maggioli Editore presso c.p.o. Rimini,  
via Coriano, 58 – 47924 Rimini  
tel. 0541.628111 – fax 0541.622100  
Maggioli Editore è un marchio di Maggioli s.p.a.  
Servizio Abbonamenti: tel. 0541.628779  
Sito web: [www.maggioli.it](http://www.maggioli.it)  
E-mail: [abbonamenti@maggioli.it](mailto:abbonamenti@maggioli.it)  
**Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001:2008**

**Tutti i diritti riservati** – È vietata la riproduzione, anche parziale,  
del materiale pubblicato senza autorizzazione dell'Editore

**STAMPA**

Stabilimento Maggioli s.p.a. – Santarcangelo di Romagna (RN)

Maggioli s.p.a. è iscritta al registro operatori della comunicazione

Publicazione registrata al Tribunale di Bologna il 4 luglio 1980, n.4824  
Direttore responsabile: Piero Venturi

**COMITATO DI REDAZIONE**  
Marina Caporale  
Marzia De Donno  
Giulia Massari

 Regione Emilia-Romagna

 **MAGGIOLI  
EDITORE**

**Condizioni di abbonamento**

*La quota di abbonamento  
alla Rivista per il 2015  
è di € 116,00 da versare  
sul c.c. postale n. 31666589  
intestato a Maggioli s.p.a.  
– Periodici, Via del Carpino, 8  
– 47822 Santarcangelo  
di Romagna (RN).  
La Rivista è disponibile  
nelle migliori librerie.*

*Il prezzo di vendita per singoli  
numeri è di € 25,00.*

*Il prezzo per ciascun fascicolo  
arretrato è di € 29,00.*

*I prezzi suindicati si intendono  
Iva inclusa.*

*La quota di abbonamento  
alla Rivista in formato digitale  
per il 2015 è di € 82 + Iva.  
L'abbonamento decorre*

*dal 1° gennaio  
con diritto al ricevimento  
dei fascicoli arretrati ed avrà  
validità per un anno.*

*La Casa Editrice comunque,  
al fine di garantire la continuità  
del servizio, in mancanza  
di esplicita revoca,*

*da comunicarsi in forma scritta  
entro il trimestre seguente  
alla scadenza dell'abbonamento,  
si riserva di inviare il periodico  
anche per il periodo successivo.*

*La disdetta non è comunque  
valida se l'abbonato non è  
in regola con i pagamenti.*

*Il rifiuto o la restituzione  
dei fascicoli della Rivista  
non costituiscono disdetta  
dell'abbonamento a nessun  
effetto.*

*I fascicoli non pervenuti possono  
essere richiesti dall'abbonato non  
oltre 20 giorni dopo la ricezione  
del numero successivo.*



## **LE REGIONI E LE POLITICHE EUROPEE**

Atti del «Secondo Ciclo di Seminari specialistici sulle politiche europee» del CINSEDO (Centro INTERregionale Studi E DOcumentazione – Roma)

*a cura di Andrea Ciaffi e Cecilia Odone*

## **INDICE**

- 5        **PRESENTAZIONE**  
*Andrea Ciaffi, Cecilia Odone*

## **CONTRIBUTI**

- 9        L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale  
*Roberto Adam, Davide Capuano, Antonio Esposito, Andrea Ciaffi, Cecilia Odone, Maurizio Ricciardelli*
- 55        *Governance* economica europea e coordinamento delle politiche economiche: il “semestre europeo”  
*Pierre Ecochard*
- 67        La soluzione delle procedure di infrazione europee. Verso una modalità di collaborazione Stato-Regioni  
*Roberto Adam, Nicola Minasi, Giorgio Perini, Elena Cano, Emanuele Prospero*
- 105        La direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria: applicazione e prospettive di revisione  
*Marco Gasparinetti*
- 125        La politica di qualità dei prodotti agricoli e alimentari dell'Unione europea  
*Massimiliano Benelli, Luca Cianfoni*

- 145 La direttiva 2013/55/UE: novità legislative in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali e casi pratici  
*Lorella Di Giambattista*
- 161 Gli aiuti di Stato alle infrastrutture e la metodologia del funding gap: istruzioni per l'uso e raccordo con le regole dei Fondi Sie  
*Alessandra Forzano, Alessandro Amelotti, Marta Balossino, Giorgio Perini, Olga Simeon*
- 193 Gli aiuti di Stato agli aeroporti nei nuovi Orientamenti della Commissione europea: istruzioni per l'uso alla luce della recente prassi decisionale della Commissione  
*Olga Simeon, Giorgio Perini*
- 215 Table of contents
- 217 Note sugli autori

## PRESENTAZIONE

*Andrea Ciaffi, Cecilia Odone*

Il «Secondo ciclo di seminari specialistici sulle politiche europee» organizzato dal CINSEDO – Centro Interregionale Studi e Documentazione – ha preso avvio nel mese di maggio 2014, alla vigilia del semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell’Unione europea, accompagnando i funzionari delle Regioni e delle Province autonome italiane in un percorso di formazione e di approfondimento fino al mese di dicembre dello stesso anno. Il contesto istituzionale europeo era allora in piena fase di rinnovamento, a partire dalle elezioni del Parlamento europeo e dal rinnovo della Commissione. L’obiettivo dei seminari è il rafforzamento e l’aggiornamento costante delle competenze tecnico-giuridiche dei funzionari delle Regioni e delle Province autonome nelle materie europee, insieme alla più ampia condivisione di queste stesse conoscenze tra i diversi livelli di governo. La scelta dei temi oggetto di approfondimento dei seminari tiene conto dei temi specifici posti all’ordine del giorno delle istituzioni europee e delle segnalazioni ricevute dai funzionari regionali rispetto agli argomenti di maggiore interesse, con una particolare attenzione per gli ambiti prioritari del semestre di Presidenza e tenendo conto dell’avanzamento concreto delle attività istituzionali.

I seminari intendono pertanto costituire uno strumento a sostegno di interventi sempre più tempestivi e coesi nel processo di formazione e di attuazione delle norme e delle politiche europee nelle materie di competenza regionale. A questo fine, il quadro normativo di riferimento per le Regioni italiane è la legge 234 del 2012, recante «Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea», che individua spazi e tempi dell’intervento regionale, tenendo conto tanto delle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona quanto della prassi applicativa avvia-

ta dal Parlamento e dalle Regioni. Essa dovrebbe ora favorire una migliore apertura verso le istanze regionali e una maggiore responsabilità di tutti i soggetti istituzionali coinvolti. L'implementazione del dettato normativo dipende molto, però, dalla consapevolezza delle Regioni delle opportunità offerte dall'Unione europea e dalla necessità di agire come sistema.

Infatti, nelle materie di competenza o di interesse delle Regioni, i vincoli e gli adempimenti posti dall'Unione europea possono costituire vere e proprie opportunità di sviluppo e di crescita per il territorio. Le Regioni devono essere in grado di rappresentare tempestivamente le proprie esigenze, individuate con il concorso di tutti gli attori interessati, valutare l'impatto delle proposte, discutere con le altre Regioni e con il Governo contribuendo alla formazione della posizione italiana. Partecipare alle decisioni europee, inoltre, è la condizione che prelude alla migliore e più efficiente attuazione degli obblighi che dalle stesse conseguono. Si tratta di mettere in pratica e condividere anche a livello regionale i principi europei della *better regulation*, da poco rinnovati dalla Commissione europea nella comunicazione adottata nel mese di maggio 2015. Il percorso di formazione proposto dal CINSEDO alle Regioni italiane intende anch'esso rappresentare un contributo concreto agli obiettivi della *better regulation*.

A questi stessi obiettivi concorre anche la raccolta degli atti del secondo ciclo di Seminari europei del CINSEDO, sotto forma di articoli aggiornati alle novità intervenute nel periodo tra il loro svolgimento e la pubblicazione. Gli autori sono gli stessi relatori che hanno condotto i seminari. Ad ognuno di loro va un sentito ringraziamento, per la collaborazione a cui si sono resi disponibili per ben due volte, in occasione dei seminari e, successivamente, nella redazione degli articoli.

La pubblicazione degli atti è ospitata quest'anno dalla Rivista *Istituzioni del federalismo*. Si sperimenta così una nuova collaborazione che unisce gli obiettivi di formazione tecnica e specialistica perseguiti dal CINSEDO con quelli di approfondimento propri della Rivista, ampliandosi inoltre il numero dei destinatari ben oltre i funzionari regionali

cui i seminari erano destinati, per raggiungere anche le altre amministrazioni, l'università e gli esperti. Il ringraziamento al Comitato scientifico e al Direttore della Rivista è dunque dovuto non solo per lo spazio che hanno concesso a questo lavoro, ma anche per la possibilità concreta di avanzamento nel livello della riflessione e per l'opportunità ulteriore di incoraggiare il dialogo tra ambienti diversi ma sempre più necessariamente connessi tra loro, nell'interesse generale dei cittadini ad un'amministrazione all'altezza delle sfide europee e globali del nostro tempo.

\* \* \*

Il CINSEDO – Centro Interregionale Studi E Documentazione – è un'associazione senza fini di lucro cui partecipano tutte le Regioni italiane e le due Province autonome di Trento e Bolzano. Il CINSEDO ha sede in Roma e svolge il ruolo di segreteria della Conferenza delle Regioni e Province autonome italiane. Inoltre, conduce ricerche e supporta studi e analisi su questioni di interesse regionale anche in collaborazione con soggetti pubblici e privati.

Il CINSEDO ha supportato e organizzato le seguenti iniziative di formazione per dirigenti e funzionari regionali:

- 2011, corso di alta formazione «I governi regionali nel processo decisionale europeo 2011. Strumenti per la partecipazione delle Regioni e Province autonome italiane alla formazione e attuazione degli atti dell'Unione europea», organizzato dalla Fondazione Collegio europeo di Parma in collaborazione con CINSEDO (Parma, 16-20 maggio 2011);
- 2012, corso di alta formazione «Governi e Parlamenti regionali nel processo decisionale dell'Unione europea», partner scientifico LUISS Guido Carli (Roma, 9-13 luglio 2012 e Bruxelles, 16-17 ottobre 2012);
- 2013, ciclo di seminari specialistici sulle politiche europee (Roma, luglio 2013-marzo 2014);
- 2014, «Incontro con gli uffici delle Regioni italiane a Bruxelles: la legge 234/2012» (Bruxelles, 21 gennaio 2014); «Incontro delle Regioni

- con gli esperti nazionali distaccati – END» (Bruxelles, 11 marzo 2014); secondo ciclo di seminari specialistici sulle politiche europee (Roma, maggio-dicembre 2014); seminario di formazione sulle procedure di infrazione ambientale (Roma, 27-28 ottobre 2014);
- 2015, terzo ciclo di seminari specialistici sulle politiche europee (Roma, maggio-dicembre 2015).

## L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale

*Roberto Adam, Davide Capuano, Antonio Esposito, Andrea Ciaffi, Cecilia Odone, Maurizio Ricciardelli\**

*Sommario: 1. La legge 234/2012: le principali novità – 2. L'attuazione presso il Senato della Repubblica – 2.1. Indirizzo e controllo nei confronti del Governo – 2.2. Verifica del principio di sussidiarietà – 2.3. Dialogo politico – 2.4. Il coinvolgimento delle Regioni – 2.5. Altri aspetti procedurali – 3. L'attuazione presso la Camera dei Deputati – 3.1. Il raccordo tra Camera e Governo nella formazione della normativa europea – 3.2. Informazioni e controllo parlamentare sulle procedure giurisdizionali e di precontenzioso – 3.3. Le questioni aperte – 4. Il sistema delle Conferenze e l'applicazione della legge 234/2012: un'occasione persa – 5. L'attuazione della legge 234/2012 nelle singole Regioni – 6. Un caso di studio: la Regione Emilia-Romagna*

### **1. La legge 234/2012: le principali novità**

La legge 234/2012, recante «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea»<sup>1</sup>, rappresenta il coronamento di un percorso normativo che, iniziato nel 1987 con la creazione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, ha mirato a dotare l'Italia di un sistema strutturato di partecipazione all'Unione europea (UE) e di gestione dei rapporti con le

---

\* Il contributo costituisce una rielaborazione degli interventi svolti dai relatori al seminario del 16 maggio 2014, organizzato dal CISEDO nell'ambito del «Secondo ciclo di seminari specialistici sulle politiche europee», come illustrato nella Presentazione di questo fascicolo. Roberto Adam ha redatto il paragrafo 1, Davide Capuano il paragrafo 2, Antonio Esposito il paragrafo 3, Andrea Ciaffi il paragrafo 4, Cecilia Odone il paragrafo 5, Maurizio Ricciardelli il paragrafo 6. Le opinioni espresse sono quelle personali degli autori e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

(1) Legge 24 dicembre 2012, n. 234, G.U. n. 3 del 4 gennaio 2013.

sue istituzioni. Si è trattato di un percorso progressivo che, a partire da una prima legge di settore, la c.d. legge La Pergola del 1989<sup>2</sup>, essenzialmente concentrata sulla fase discendente di quei rapporti, ha visto solo più recentemente ampliare il suo raggio d'azione alla fase ascendente, grazie a un'esplicita e specifica regolamentazione di questa all'interno della c.d. legge Buttiglione del 2005<sup>3</sup>. Con la legge 234 questo percorso trova appunto compimento, grazie a ulteriori integrazioni e perfezionamenti che danno alla relativa disciplina un assetto compiuto e, soprattutto, modellato sul nuovo disegno istituzionale e normativo del processo d'integrazione europea, scaturito dal Trattato di Lisbona.

Benché alcuni profili dei rapporti tra l'Italia e l'UE rimangano ancora affidati a disposizioni inserite in altre leggi (si pensi in particolare alla partecipazione diretta delle Regioni al negoziato europeo, tuttora regolata dalla legge 131/2003, di attuazione della modifica del Titolo V Cost.), la legge 234 finisce in effetti per porsi, a buon diritto, come una sorta di testo unico o di codice di quei rapporti. Da un lato, essa disciplina tutta la fase ascendente, il modo, cioè, con cui si forma la posizione italiana da sostenere a Bruxelles e in particolare il rapporto al riguardo tra il Governo, "motore" della definizione di questa posizione, e il Parlamento. Dall'altro lato, la legge regola la fase discendente, definendo le modalità di attuazione degli obblighi europei dello Stato, sia sotto il profilo della loro attuazione ordinaria, che con riguardo alla prevenzione e soluzione delle procedure di infrazione che la Commissione europea può aprire per violazione di quegli obblighi. Nella nuova legge ritroviamo inoltre, accanto a talune innovazioni terminologiche e sostanziali derivanti dal Trattato di Lisbona, una serie di disposizioni del tutto nuove rispetto alla legge Buttiglione, quali quelle dedicate al coinvolgimento del Parlamento nella nomina dei membri italiani nelle diverse istituzioni dell'Unione (art. 17), alla gestione dei ricorsi italiani alla Corte di giustizia dell'Unione europea (art. 42), alla regolamentazione in Italia della figura degli esperti nazionali distaccati (art. 21) e, soprattutto, agli aiuti di Stato (artt. 44-52).

---

(2) Legge 9 marzo 1989, n. 86.

(3) Legge 4 febbraio 2005, n. 11.

La vocazione della nuova legge a porsi nei fatti come il codice dei rapporti con l'Unione europea è poi rafforzata dal fatto che, a parte l'ampiezza della disciplina delineata nei suoi 61 articoli, essa tende a prospettarsi come tale anche sotto il profilo della portata formale di talune sue disposizioni – si pensi a quelle che limitano il contenuto delle leggi di attuazione degli obblighi europei da essa previste o dettano i criteri direttivi generali cui devono essere informati gli atti delegati da assumere sulla base delle stesse – o sotto quello della sua modificabilità successiva, che, nell'impostazione della legge 234, mirerebbe ad essere apparentemente possibile solo attraverso provvedimenti di legge appositi e comunque diversi dalle leggi specificamente dedicate dalla stessa 234 all'attuazione degli obblighi europei<sup>4</sup>.

Le novità contenute nella nuova legge si innestano ad ogni modo su un impianto generale dei rapporti tra l'amministrazione italiana e le istituzioni europee che, seppur largamente basato sull'assetto già delineato dalla legge Buttiglione, la riforma sembra aver voluto espressamente consolidare. Non solo vengono puntualmente riordinati gli organi incaricati di gestire dal punto di vista amministrativo e politico i rapporti tra lo Stato e l'UE, ma si porta anche a definitivo compimento il progressivo spostamento dal Ministero degli Affari esteri alla Presidenza del Consiglio della competenza in materia di fase ascendente e, più in generale, di definizione delle politiche europee del Paese.

Si tratta di un processo per la verità iniziato tempo addietro, ma che trova ora il proprio coronamento nelle previsioni esplicite della legge 234, che concentrano queste competenze in capo alla Presidenza del Consiglio e in particolare nel Dipartimento per le politiche europee. Questo non significa che il Ministero degli Affari esteri ne rimanga escluso. Al contrario, esso mantiene un ruolo essenziale sia sul piano specifico, per le materie di stretta competenza del Ministero – quali la PESC e gli aspetti istituzionali dell'Unione europea di rilevanza internazionale, come la revisione dei Trattati e l'allargamento –, sia come snodo fondamentale nei rapporti tra l'Italia e le istituzioni europee, attraverso quella sua fondamentale struttura che è la Rappresentanza Permanente d'Italia a Bruxelles.

---

(4) Tuttavia nella legge europea 2014 (legge 29 luglio 2015, n. 115) sono state inserite alcune modifiche ad articoli della legge 234.

Non vi è dubbio, però, che la nuova legge finisca per rinsaldare la centralità del Dipartimento per le politiche europee. Intorno a questo ruotano le istanze di coordinamento previste dalla legge, e in particolare il Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE), che ne costituisce il cuore politico (art. 2). Sempre presso il Dipartimento operano gli organi “amministrativi” di quel coordinamento, quali il Comitato tecnico di valutazione degli atti dell’UE (art. 19), cui compete la preparazione dei lavori del CIAE, e l’Ufficio di segreteria di quest’ultimo, che assicura l’attività istruttoria necessaria alle riunioni tanto del Comitato tecnico di valutazione, che del CIAE (art. 2, c. 9). Con esso si relazionano i c.d. nuclei di valutazione degli atti dell’UE (art. 20), destinati a operare come centri di coordinamento europeo interni ad ogni amministrazione statale. Attraverso il Dipartimento passa la comunicazione istituzionale in materia europea tanto tra l’Italia e l’Unione, quanto tra le amministrazioni pubbliche e tra queste e gli organi costituzionali. Ad esso competono inoltre il coordinamento e la finalizzazione sia dell’attuazione degli obblighi europei, ai fini in particolare della predisposizione dei diversi provvedimenti di legge all’uopo previsti dalla legge 234, che della gestione delle procedure d’infrazione e degli altri casi di possibile violazione di quegli obblighi da parte dell’Italia. È infine il Dipartimento per le politiche europee che assicura, anche in prima persona, il corretto adempimento dei diversi obblighi informativi del Governo verso il Parlamento.

Venendo ora più specificamente alle novità relative alla “fase ascendente”, alla fase di preparazione della posizione italiana da sostenere a Bruxelles, la novità principale è certamente da indicare nel rafforzamento del ruolo delle Camere nella definizione della politica europea del Paese. Questo rafforzamento rappresenta anzi uno dei filoni principali, come tende peraltro a sottolineare l’affermazione contenuta in uno dei primi articoli della legge, secondo il quale «il Parlamento partecipa al processo decisionale europeo» (art. 3, c. 1).

Evidentemente, tanto dal punto di vista costituzionale, quanto da quello europeo, l’affermazione è in realtà fuorviante, visto che, fatta eccezione per alcune limitate ipotesi contemplate direttamente nei Trattati

europei, e peraltro puntualmente recepite nella stessa legge 234<sup>5</sup>, le Camere partecipano tutt'al più alla formazione della posizione nazionale che il Governo è chiamato a sostenere nel quadro di quel processo decisionale. Tuttavia, essa finisce per sintetizzare in modo politicamente efficace, dal punto di vista interno, l'impostazione di base che l'*iter* parlamentare ha voluto tendenzialmente dare alla legge e, attraverso essa, all'equilibrio tra i poteri dello Stato nella gestione dei rapporti con l'UE. Per questa via, del resto, la nuova legge non fa che orientare anche il sistema italiano verso una direzione già imboccata da altri Paesi membri, di cui le novità appena ricordate del Trattato di Lisbona sono una limitata trasposizione a livello europeo: un recupero da parte dei Parlamenti nazionali di parte del potere perso a causa del funzionamento dei meccanismi europei. La differenza è semmai, e indipendentemente da ogni giudizio di merito, che, mentre in altre esperienze nazionali ciò ha portato ad un effettivo, seppur parziale, ridimensionamento del "potere europeo" degli esecutivi a vantaggio delle assemblee parlamentari, l'analogo obiettivo, tradotto nel nostro sistema, sembra aver dato corpo, nella versione finale della legge elaborata in Senato, più ad un forte, e in alcuni casi eccessivo, "presenzialismo" parlamentare, che ad una concreta partecipazione delle Camere a quel potere.

Il Parlamento diventa infatti beneficiario di una serie non piccola di obblighi informativi posti a carico del Governo in relazione alla partecipazione italiana all'Unione, che vanno dall'obbligo di illustrare alle Camere, prima di ciascuna riunione del Consiglio europeo o del Consiglio dell'Unione europea, la posizione che intende assumere, e a riferire successivamente, entro quindici giorni, sulle risultanze di tali riunioni (art. 4, c. 1); all'incoltro, insieme ad ogni progetto di atto legislativo dell'Unione, di una c.d. "informazione qualificata" (art. 6) che dia conto del parere del Governo circa il rispetto o meno da parte di ciascun progetto dei principi di attribuzione, di sussidiarietà e di proporzionalità, dell'impatto finanziario e giuridico sulle competenze regionali e delle autonomie locali, sull'orga-

---

(5) Cfr. l'art. 8 (Partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà), l'art. 9 (Partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea), l'art. 11 (Procedure semplificate di modifica di norme dei Trattati) e l'art. 12 (Meccanismo del freno d'emergenza).

nizzazione delle pubbliche amministrazioni e sulle attività dei cittadini e delle imprese e, più in generale, della sua rispondenza o meno all'interesse nazionale<sup>6</sup>; dall'invio di specifiche informative per taluni settori di attività dell'Unione particolarmente sensibili, quali la politica estera e di difesa comune, il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, e il funzionamento dei meccanismi di stabilizzazione finanziaria, e l'avvio di cooperazioni rafforzate o la conclusione di accordi tra Stati membri in materia finanziaria e monetaria (artt. 4, c. 2 e 4, e 5); alla trasmissione, infine, entro il 31 dicembre e il 28 febbraio di ogni anno, di una relazione programmatica e una relazione consuntiva volte a informare nei dettagli il Parlamento, l'una sugli orientamenti e sulle priorità che il Governo intende perseguire nell'anno successivo con riferimento agli sviluppi del processo d'integrazione europea (art. 13, c. 1), l'altra sugli sviluppi avuti da tale processo nell'anno precedente e sulla politica seguita al riguardo dal Governo (art. 13, c. 2).

A fronte di questi numerosi adempimenti informativi richiesti al Governo, la capacità delle Camere di orientare la politica europea dell'esecutivo rimane tuttavia affidata, come in passato, all'adozione di atti d'indirizzo, cui il Governo è tenuto sì ad attenersi in sede di negoziato europeo, salvo però a riferire in Parlamento, fornendo le adeguate motivazioni, laddove ciò non sia stato possibile (art. 7)<sup>7</sup>; ovvero alla possibilità di chiedere al rappresentante del Governo in seno al Consiglio dell'UE di porre una c.d. riserva di esame parlamentare, fintantoché le Camere non si siano espresse su un determinato dossier, e comunque per non più di 30 giorni (art. 10). Quanto invece alla "fase discendente", la modifica dei procedimenti di attuazione degli obblighi europei ha rappresentato l'altro filone della legge di riforma. E da questo punto di vista, la novità più importante, motivata dall'esigenza di velocizzare i tempi di recepimento delle direttive a fronte dell'accelerazione del meccanismo sanzionatorio che il

---

(6) La relazione in questione, di cui va assicurato il costante e tempestivo aggiornamento, deve essere inoltre accompagnata da una «tabella di corrispondenza tra le disposizioni del progetto e le norme nazionali vigenti» (c. 5). Le modalità di redazione della tabella sono state definite, in attuazione dell'art. 6, c. 5, della legge 234, con un d.P.C.M. del 17 marzo 2015.

(7) Del seguito dato e delle iniziative assunte in relazione agli atti di indirizzo, o anche a pareri e osservazioni delle Camere, il Governo è chiamato a dar conto anche all'interno della relazione consuntiva annuale di cui sopra nel testo.

Trattato di Lisbona ha introdotto per le relative procedure d'infrazione<sup>8</sup>, va indicata senz'altro nello sdoppiamento della tradizionale legge comunitaria annuale in una "legge di delegazione europea", finalizzata unicamente al conferimento di deleghe al Governo per il recepimento di direttive o per l'attuazione di altri obblighi europei (art. 30, c. 2), e in una "legge europea", destinata a contenere le norme di attuazione diretta di quegli obblighi (art. 30, c. 3). In relazione alla stessa esigenza, peraltro, la legge 234 ha ugualmente velocizzato e semplificato il meccanismo di delega: da un lato il termine di esercizio della stessa è stato anticipato a due mesi prima della scadenza prevista da ciascuna direttiva (art. 31, c. 1)<sup>9</sup>; dall'altro lato, le procedure, e i principi ed i criteri direttivi generali di delega, in passato tradizionalmente ribaditi da ciascuna legge comunitaria, sono stati ora riassunti all'interno della stessa legge 234 (artt. 31 e 32), così da consentire, d'ora in poi, alle singole leggi di delegazione europea di limitarsi a un semplice rinvio a quegli articoli. Nella stessa direzione, infine, sono stati previsti dei percorsi di recepimento più veloci per quei nuovi tipi di atti europei introdotti dal Trattato di Lisbona, consistenti nelle direttive delegate della Commissione (per il cui recepimento è applicabile, per 24 mesi, la delega già conferita per il recepimento della direttiva che esse vanno a integrare: art. 31, c. 6) e nelle direttive di esecuzione (per le quali diventa sufficiente un recepimento per via amministrativa: art. 36).

Accanto all'intervento descritto sul recepimento delle direttive, la nuova legge ha poi introdotto alcune novità in tema di procedure d'infrazione, che s'incentrano anch'esse su un ruolo accresciuto del Parlamento. Questo si è visto infatti riconoscere forme di controllo sulla gestione di tali procedure: accanto alle già previste relazioni periodiche che il Governo è tenuto a trasmettere al Parlamento<sup>10</sup>, è stabilito che l'esecutivo debba comunicare alle Camere, contestualmente alla notifica della Commissio-

---

(8) Cfr. art. 260, par. 3, TFUE.

(9) Il termine è stato anticipato a quattro mesi dall'art. 29 della legge europea 2014.

(10) Si tratta della relazione trimestrale sulle procedure d'infrazione, sul contenzioso europeo riguardante direttamente o indirettamente l'Italia e sulle procedure d'indagine in materia di aiuti di Stato (art. 14, c. 1), e della relazione semestrale sulle eventuali conseguenze finanziarie delle stesse (art. 14, c. 2).

ne europea, l'apertura di ogni singola procedura, accompagnando entro venti giorni tale comunicazione con una relazione del Ministro con competenza prevalente, tesa a illustrare le ragioni della violazione contestata e le azioni già poste o da porre in essere per rimediare affinché le Camere possano assumere al riguardo ogni opportuna deliberazione (art. 15). Ma non basta. Il Parlamento deve essere informato anche di ogni sviluppo significativo relativo a procedure d'infrazione che possano condurre a sanzioni pecuniarie nei confronti dell'Italia; e gli va inoltre trasmessa una relazione anche con riguardo ai motivi di eventuali ritardi nel recepimento di specifiche direttive europee (art. 39).

Un cenno, infine, al tema degli aiuti di Stato, la cui regolamentazione all'interno della legge 234 appare particolarmente innovativa non solo per quanto riguarda l'Italia, ma anche rispetto a quanto previsto dall'ordinamento di altri Stati membri dell'Unione europea. In pratica, se finora vi era stata la tendenza a trattare i diversi aspetti della materia (giurisdizione, prescrizione del recupero, ecc.) in connessione con la disciplina applicata agli stessi nel quadro dello strumento con il quale l'aiuto era stato concesso (contributivo, fiscale ecc.), il capo VIII della legge 234 delinea gli aiuti di Stato come un ambito sostanziale autonomo e sganciato dallo strumento concretamente utilizzato, riconducendo ad unità la relativa regolamentazione di quegli aspetti: ad esempio, la competenza giurisdizionale viene attribuita in via esclusiva al giudice amministrativo (art. 49), la procedura di recupero di un aiuto "incompatibile" viene unificata (art. 48), la prescrizione del diritto dello Stato a recuperare viene agganciata alla durata decennale del potere della Commissione di ordinare quel recupero (art. 51).

## ***2. L'attuazione presso il Senato della Repubblica***

L'attuazione in Senato della legge 234<sup>11</sup> è stata coerente con il percorso di adattamento alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona per i Parla-

---

(11) Si veda A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *www.federalismi.it*, 2, 2013; G. PICCIRILLI, *Il Parlamento italiano: le procedure europee nella legge n. 234 del 2012*, in A. MANZELLA e N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, Giappichelli, p. 205 ss.

menti nazionali<sup>12</sup>. In riferimento a queste, il Presidente del Senato aveva inoltrato ai Presidenti di Commissione, in concomitanza con l'entrata in vigore dello stesso trattato il 1° dicembre 2009, una lettera con cui aveva indicato le procedure parlamentari per consentire l'esercizio del potere di verifica del principio di sussidiarietà. Tale lettera, allo stato attuale, rappresenta l'unico atto di "adeguamento" delle procedure del Senato all'entrata in vigore sia del Trattato di Lisbona che della legge 234<sup>13</sup>. Va, tuttavia, ricordato che nel 2003 il Regolamento del Senato aveva subito una profonda riscrittura delle parti relative alle procedure di collegamento con l'Unione europea<sup>14</sup> che, alla prova dei fatti e per l'intelligente formulazione, hanno dimostrato la flessibilità necessaria per gestire proceduralmente le innovazioni ordinamentali ricordate.

In riferimento alla fase ascendente di formazione del diritto dell'Ue, la legge 234 distingue tre titoli per la partecipazione dei Parlamenti nazionali alla formazione del diritto dell'Unione: la funzione di indirizzo e controllo nei confronti del Governo, il controllo di sussidiarietà ed il dialogo politico.

### 2.1. *Indirizzo e controllo nei confronti del Governo*

Con la tradizionale funzione di indirizzo e controllo, il Parlamento fornisce indirizzi al Governo, il quale è tenuto ad osservarli nel contesto europeo con la clausola del *comply-or-explain*. L'art. 7 della legge 234 prevede, invero, che sui progetti di norme europee e sugli atti preordinati alla loro formulazione i competenti organi parlamentari – e cioè le Commissioni competenti *ratione materiae* – possano adottare ogni opportuno atto di indirizzo, secondo le disposizioni dei Regolamenti delle Camere. Qualora il Governo non si attenga a tali indirizzi nei negoziati europei, esso dovrà giustificare innanzi alle Camere la diversa posizione assunta.

---

(12) Si veda C. MORVIDUCCI, *Parlamenti nazionali (ruolo nell'Unione europea)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali VI*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 593 ss.

(13) Alcune innovazioni sono contenute nell'art. 30 della proposta di modifica del Regolamento di cui al Doc. II, n. 3.

(14) Le modifiche furono apportate con deliberazione 6 febbraio 2003, pubblicata in *G.U.* n. 36 del 13.2.2003.

La procedura di indirizzo al Governo nella fase ascendente è disciplinata al Senato dall'art. 144 del Regolamento, che consente alle Commissioni, nelle materie di loro competenza, di esaminare i progetti di normativa europea ed adottare atti di indirizzo, nella forma della risoluzione, «volti ad indicare i principi e le linee che debbono caratterizzare la politica italiana nei confronti dell'attività preparatoria all'emanazione di atti comunitari». Un particolare potere sostitutivo è previsto dall'art. 144, c. 5: nel caso in cui la Commissione competente in via primaria non si pronunci entro quindici giorni dal ricevimento delle osservazioni delle Commissioni obbligatoriamente consultate (che sono la Commissione affari esteri e la Commissione politiche dell'Unione europea), queste ultime possono pronunciarsi in sostituzione della prima. Nella prassi, tale potere sostitutivo è stato esercitato solo dalla Commissione Politiche dell'Unione europea. Per l'attivazione in concreto dell'art. 144 del Regolamento, dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, bisogna distinguere tra i progetti di atti legislativi sottoposti alla verifica del principio di sussidiarietà e quelli che invece non vi sono soggetti. I primi sono deferiti d'ufficio, a causa del termine breve di otto settimane per il loro esame. I secondi sono deferiti su richiesta delle Commissioni competenti.

Nell'ambito dell'attività istruttoria, assume una particolare pregnanza l'art. 6, cc. 4 e 5, della legge 234, il quale prevede la trasmissione alle Camere, da parte del Governo, di una relazione tecnica mediante la quale è assicurata al Parlamento una valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali, con l'evidenziazione dei punti ritenuti conformi all'interesse nazionale e dei punti per i quali si ritengono necessarie od opportune modifiche.

L'esame parlamentare si conclude, ai sensi dell'art. 144, cc. 1 e 6, del Regolamento, con l'approvazione di una risoluzione<sup>15</sup>.

Il documento approvato sarà poi trasmesso al Governo e alla Camera

---

(15) Nel caso di esercizio del potere di sostituzione ex art. 144, c. 5, la risoluzione è adottata ai sensi dell'art. 144, cc. 1, 5 e 6. L'ultimo periodo dell'art. 144, c. 6, prevede che alle suddette risoluzioni si applichi l'art. 50, c. 3, del Regolamento, il quale dispone a sua volta che «le risoluzioni, quando ne faccia richiesta il Governo o un terzo dei componenti la Commissione, sono comunicate, accompagnate da una relazione scritta, al Presidente del Senato affinché le sottoponga all'Assemblea».

dei Deputati (art. 144, c. 2)<sup>16</sup>. Nell'ambito della funzione di indirizzo e controllo del Governo sulle questioni europee, rilevano gli obblighi di quest'ultimo di consultare il Parlamento sia prima che dopo i Consigli europei e quelli settoriali. La norma di riferimento è l'art. 4, c. 1, della legge 234, ai sensi della quale il Governo, prima del Consiglio europeo, deve illustrare alle Camere la posizione che intende assumere, che «tiene conto degli eventuali indirizzi da esse formulati», ed entro quindici giorni dallo svolgimento dello stesso deve informare i competenti organi parlamentari sulle risultanze della riunione. Allo stesso modo, i Ministri di settore riferiscono prima delle riunioni del Consiglio dell'Unione ai competenti organi parlamentari, su richiesta degli stessi, e li informano, sempre entro quindici giorni dallo svolgimento, sulle risultanze delle riunioni<sup>17</sup>. Nell'ambito della funzione di indirizzo e controllo nei confronti del Governo, rileva l'istituto della riserva di esame parlamentare, già codificato dalla legge 11/2005 e confermato dall'art. 10 della legge 234. In base a tale istituto, ciascuna Camera può chiedere al Governo di apporre in sede di Consiglio dell'Unione europea la riserva di esame parlamentare su un progetto o atto in corso di esame da parte della stessa. In tal caso, il Governo può procedere alle attività di propria competenza per la formazione dei relativi atti dell'Unione europea soltanto a conclusione di tale esame, e comunque decorso il termine di trenta giorni dalla comunicazione alle Camere dell'apposizione della riserva. Il Governo può apporre la riserva di esame parlamentare anche di propria iniziativa. In realtà, nel corso degli anni di vigenza della legge 11/2005, l'utilizzo della riserva è stato raro. E anche con l'operatività della legge 234 non si registrano casi espressi di attivazione della stessa.

## *2.2. Verifica del principio di sussidiarietà*

Il secondo modulo di partecipazione dei Parlamenti nazionali al processo di formazione della normativa europea si ricollega al potere, ricono-

---

(16) Si tenga conto peraltro che lo stesso atto, nell'ambito delle procedure del controllo di sussidiarietà o del dialogo politico, sarà trasmesso anche alle istituzioni europee, che si aggiungono in tal modo al Governo e alla Camera quali destinatari della posizione del Senato.

(17) La valenza precettiva dell'art. 4, c. 1, è comunque condizionata alla programmazione dei lavori parlamentari, secondo la scansione che ne viene data dagli artt. 55 e 29 del Regolamento, rispettivamente per l'Assemblea e per le Commissioni.

sciuto dai Trattati europei in capo a tutte le Camere dei Parlamenti nazionali, di verifica dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Si tratta di un potere proprio delle Camere ai sensi del Trattato di Lisbona, che è ora disciplinato anche dall'art. 8 della legge 234, il quale, oltre a rinviare al protocollo n. 2 allegato ai trattati per la disciplina specifica della procedura, prevede che il c.d. parere motivato<sup>18</sup> adottato dagli organi delle Camere sia trasmesso alle istituzioni europee e contestualmente anche al Governo. L'art. 8, c. 3, consente altresì alle Camere di consultare le Assemblee legislative regionali, dando così attuazione alla clausola prevista dall'art. 6 del citato protocollo (su cui v. *infra*).

Quanto alla nozione di sussidiarietà, va ricordato che essa stabilisce che l'Unione deve intervenire soltanto se gli obiettivi previsti non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri (parametro della necessità) e se possono essere realizzati meglio a livello di Unione (parametro del valore aggiunto)<sup>19</sup>.

Secondo quanto previsto dalla lettera del Presidente del Senato del 1° dicembre 2009, come già detto, i progetti di atti legislativi dell'Unione che ricadono all'interno della procedura di verifica del principio di sussidiarietà sono deferiti d'ufficio alle Commissioni per l'esame, ai sensi dell'art. 144 del Regolamento, applicato in via di interpretazione estensiva<sup>20</sup>.

Tale procedura porta ad una risoluzione che, come già visto, viene inviata alle istituzioni europee, al Governo e alla Camera dei Deputati (art. 144, c. 2, del Regolamento).

L'esame dello stesso atto ha dunque, secondo l'impostazione del Senato, un unico esito procedurale, ossia la votazione di una risoluzione, e

---

(18) Sulla nozione di "parere motivato", con cui si attesta che il progetto di atto legislativo esaminato viola il principio di sussidiarietà, si veda P. KUIVER, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical reality*, New York-London, Routledge, 2012, p. 67.

(19) Per utili riferimenti si veda il 18° rapporto semestrale della COSAC, pubblicato su [www.cosac.eu](http://www.cosac.eu).

(20) Nell'atto di deferimento, sono indicati i termini finali sia per la Commissione competente in via primaria che per quelle competenti in sede consultiva. Tali termini sono inferiori rispetto a quello di otto settimane previsto dal Trattato di Lisbona per il controllo di sussidiarietà; ciò al fine di permettere una eventuale rimessione in Assemblea ai sensi dell'art. 50, c. 3. Resta comunque fermo il disposto dell'art. 144, c. 5, del Regolamento, secondo cui, anche per il controllo di sussidiarietà, le Commissioni consultate possono sostituirsi a quella competente in via primaria in caso di inerzia di quest'ultima.

una duplice valenza: di atto di indirizzo, rivolto al Governo, e di espressione di una indicazione sulla conformità o meno dell'atto al principio di sussidiarietà, rivolta alle istituzioni europee.

Si tenga, d'altra parte, presente che la scadenza del termine indicato dalla Presidenza per l'esame da parte delle Commissioni, così come la scadenza del termine di otto settimane previsto dai Trattati, non è di ostacolo all'approvazione di una risoluzione anche oltre il termine previsto<sup>21</sup>.

### **2.3. Dialogo politico**

La fase ascendente si completa con quanto previsto dall'art. 9 della legge 234, relativo alla partecipazione delle Camere al "dialogo politico" con le istituzioni dell'Unione europea<sup>22</sup>.

L'art. 9 della legge 234, nell'ottica di una legge di sistema che codifichi tutti i titoli di intervento delle Camere nelle questioni europee, mira a sistematizzare tale procedura, che opera fatto salvo quanto previsto dagli artt. 7 e 8, e cioè al di fuori della procedura di indirizzo al Governo e di verifica del principio di sussidiarietà. Rispetto alla procedura di indirizzo al Governo, quella del dialogo politico è identica quanto all'oggetto, ma ne differisce in riferimento al destinatario della posizione delle Camere, che sono le istituzioni dell'UE. Rispetto alla procedura di verifica del principio di sussidiarietà, quella del dialogo politico ha gli stessi destinatari, ossia le istituzioni dell'Unione, ma differenti ambiti applicativi, essendo la seconda più ampia con riferimento sia agli atti esaminabili (visto che comprende anche gli atti non legislativi e gli atti legislativi non sottoposti alla verifica di sussidiarietà) che alle questioni prospettabili (non limitate al principio di sussidiarietà, ma estese al rispetto del principio di proporzionalità, alla verifica della base giuridica, alla formulazione di osservazioni di merito).

---

(21) Rimangono invero vive – almeno sino al compimento delle fasi ulteriori dell'*iter* legislativo europeo – la tradizionale procedura di indirizzo e controllo del Governo e quella relativa al c.d. "dialogo politico".

(22) Sulla procedura del dialogo politico, si permetta il rinvio a D.A. CAPUANO, *Funzioni delle Camere italiane nel procedimento legislativo dell'Unione europea*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2011, p. 525 ss.

Pertanto, rientrano nella categorizzazione relativa al dialogo politico i pareri inviati dai Parlamenti nazionali che non rientrino in una delle categorie già previste dagli artt. 7 e 8 della legge 234<sup>23</sup>.

Anche tale procedura ricade, così come già ricordato nella lettera del 1° dicembre 2009, nell'ambito di applicazione dell'art. 144 del Regolamento.

#### **2.4. *Il coinvolgimento delle Regioni***

L'art. 117, c. 5, Cost. prevede che le Regioni partecipino alla fase di formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea. La legge 234 affronta compiutamente il loro coinvolgimento.

Il raccordo di esse con l'attività del Parlamento nella fase ascendente si attua per effetto della partecipazione delle Assemblee legislative regionali alla verifica del principio di sussidiarietà, possibilità prevista dall'art. 6, primo comma, ultimo periodo, del protocollo n. 2, ed ora codificata nell'art. 8, c. 3, della legge 234.

È stata in tal modo attivata, anche legislativamente, la clausola di partecipazione delle Assemblee regionali al processo normativo europeo. In tale prospettiva, l'attivazione legislativa della clausola dovrebbe ritenersi pienamente satisfattiva di quella tecnicità contenuta nei Trattati in cui si afferma che spetta a ciascuna Camera consultare «all'occorrenza» i Parlamenti regionali con poteri legislativi. Con la previsione legislativa dell'art. 8, c. 3, la partecipazione regionale è possibile indipendentemente da una richiesta espressa delle Camere.

Ciò risulta confermato, nel corso della XVI legislatura, e maggiormente dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, dallo sviluppo e dal consolidamento della prassi della diretta trasmissione da parte delle Assemblee di risoluzioni concernenti questioni europee, sia relative a progetti di atti legislativi sottoposti alla verifica del principio di sussidiarietà che agli altri atti dell'Unione<sup>24</sup>.

---

(23) E quindi, per esclusione, ogniqualvolta difetti uno dei requisiti che qualificano un atto come "parere motivato" si avrà un "parere" valevole nell'ambito del dialogo politico. Si tenga peraltro conto che, benché siano in astratto distinguibili, i pareri adottati nell'ambito del dialogo politico, ai sensi dell'art. 9 della legge 234, coincidono, nella prassi del Senato, con gli atti di indirizzo adottati ai sensi dell'art. 7.

(24) Si veda C. ODONE, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 3 aprile 2013.

Da un punto di vista regolamentare, in Senato le risoluzioni dei Consigli regionali sono annunciate in Assemblea e trasmesse alle Commissioni competenti ai sensi dell'art. 138 del Regolamento, relativo ai voti delle Regioni.

Si tenga inoltre presente che, andando oltre la lettera del Trattato, la legge 234 ha previsto che i Consigli possano far pervenire le loro risoluzioni, ai sensi dell'art. 9, c. 2, anche per la procedura del dialogo politico. Di più, tale disposizione si riferisce alle Regioni in senso lato, così coinvolgendo nel dialogo con le Camere anche le Giunte regionali.

Non può da ultimo non essere ricordato che, nella seduta del 12 marzo 2014, all'interno della Commissione politiche dell'UE del Senato, è stata costituita una Sottocommissione permanente per i rapporti con le Regioni in tema di politiche europee, «incaricata di esaminare, in funzione istruttoria, le questioni inerenti alle politiche dell'Unione europea in rapporto alle competenze delle Regioni e delle Province autonome», anche alla luce degli atti trasmessi dai Consigli e dalle Giunte regionali. Così come si deve menzionare l'accordo tra la Commissione medesima e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome per l'attuazione delle disposizioni della legge 234/2012, accordo poi trasfuso in uno specifico atto parlamentare<sup>25</sup>.

### **2.5. Altri aspetti procedurali**

Con riferimento al recepimento della normativa dell'UE, una delle principali innovazioni della legge 234 ha riguardato lo sdoppiamento della legge comunitaria annuale in legge di delegazione europea e legge europea.

In Senato, in via di prima applicazione, si è ritenuto estensibile il particolare regime di cui all'art. 144-*bis* del Regolamento, già previsto per l'esame della legge comunitaria annuale: ciò sia per la legge di delegazione europea di cui all'art. 29, c. 4, sia per la eventuale "seconda" legge di delegazione europea di cui all'art. 29, c. 8<sup>26</sup>, sia anche per la leg-

---

(25) Su tali aspetti, si veda C. FASONE, *In attesa della riforma costituzionale, alcune recenti evoluzioni nella 14<sup>a</sup> Commissione del Senato sui raccordi tra Stato, Regioni e Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 13 gennaio 2015.

(26) Prevista nel caso di ulteriori esigenze di adempimento degli obblighi di adeguamento.

ge europea di cui all'art. 29, c. 5. Tale regime prevede che l'esame di questi disegni di legge sia di competenza in sede referente della sola Commissione politiche dell'Unione europea, con l'obbligatorio parere di tutte le altre Commissioni. Il particolare regime di ammissibilità degli emendamenti, previsto dall'art. 144-*bis*, cc. 4 e 5, può essere esteso anche ai disegni di legge di cui all'art. 29, cc. 4, 5 e 8, con l'avvertenza che la locuzione «oggetto proprio della legge comunitaria, come definito dalla legislazione vigente», va riferita al contenuto proprio della legge di delegazione europea, definito dall'art. 30, c. 2, della legge 234, e al contenuto proprio della legge europea, definito dall'art. 30, c. 3, della medesima legge.

### ***3. L'attuazione presso la Camera dei Deputati***

L'attuazione della legge 234 alla Camera non ha comportato un formale adeguamento delle procedure di collegamento con l'UE attraverso modifiche regolamentari o, come avvenuto per le novità introdotte dal Trattato di Lisbona, mediante pareri della Giunta per il Regolamento<sup>27</sup>. Ciò non discende da una inerzia o sottovalutazione delle pur numerose innovazioni introdotte dalla legge, ma consegue piuttosto a tre fattori di ordine giuridico.

In primo luogo, la flessibilità delle norme e prassi regolamentari ha consentito di dare applicazione, in via interpretativa, a diverse disposizioni della nuova legge, relative, in particolare, ai nuovi o più estesi flussi di informazioni e documenti che il Governo è tenuto a trasmettere alle Camere e al già citato sdoppiamento della legge comunitaria nelle leggi europea e di delegazione europea.

In secondo luogo, come visto, la legge 234 costituisce il culmine di un lungo processo di adeguamento delle procedure di intervento delle Camere in materia europea operato a partire dal 2007. Alcune delle disposizioni in essa contenute riprendono precedenti novelle della legge 11/2005, a loro volta attuate alla Camera mediante i richiamati pareri della Giunta per il Regolamento (è il caso della scomposizione della relazione annuale del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'UE

---

(27) Cfr. i pareri adottati il 6 ottobre 2009 ed il 14 luglio 2010 dalla Giunta per il Regolamento.

in due distinte relazioni, programmatica e consuntiva, di cui all'art. 13 della legge 234). Altre disposizioni codificano soluzioni anticipate dagli stessi pareri della Giunta, per esempio la riserva di esame parlamentare, per la cui apposizione il parere del 6 ottobre 2009 aveva previsto, chiarendo il dettato dell'art. 4 della legge 11/2005, una espressa richiesta delle Commissioni competenti all'atto dell'avvio dell'esame di un progetto legislativo europeo, soluzione poi codificata dall'art. 10 della legge 234.

In terzo luogo, alcune disposizioni della legge 234, quali gli artt. 8 e 9, relativi, rispettivamente, al controllo di sussidiarietà e al dialogo politico con le istituzioni dell'UE, hanno portata puramente ricognitiva anziché normativa, concernendo prerogative direttamente attribuite ai Parlamenti nazionali dai Trattati e dalla prassi istituzionale europea e, pertanto, già compiutamente disciplinate da ciascuna Camera senza l'intermediazione della legge. Tali articoli non hanno pertanto richiesto alcun intervento attuativo a livello regolamentare.

Meno agevole è tuttavia valutare se alcune disposizioni della legge 234, pur nella sostanza applicabili implicitamente in base a procedure o prassi vigenti, richiedano specifiche disposizioni di attuazione in ragione della delicatezza e delle implicazioni delle prerogative esercitate. Ciò vale anzitutto in relazione alle procedure di revisione semplificata dei Trattati e alle decisioni la cui entrata in vigore è subordinata alla previa approvazione degli Stati membri, di cui all'art. 11, alla deliberazione dei ricorsi alla Corte di giustizia contro atti che violino il principio di sussidiarietà, di cui all'art. 42, c. 3, e alla consultazione in merito ad accordi in materia economica e finanziaria di cui all'art. 5. Su tali aspetti si tornerà specificamente.

Pur non avendo richiesto modifiche regolamentari, la legge 234 ha tuttavia indotto un significativo adeguamento, a livello anche amministrativo, delle modalità di gestione dei nuovi o più estesi flussi informativi e raccordi con il Governo ed ha prodotto un impatto significativo sulla qualità e sui criteri dell'intervento della Camera, soprattutto nella fase di formazione della normativa e delle politiche dell'Unione. Sono questi i profili, sinora meno esplorati, che meritano maggiore approfondimento.

### 3.1. *Il raccordo tra Camera e Governo nella formazione della normativa europea*

La legge 234 ha esteso gli obblighi di informazione e consultazione del Governo verso il Parlamento nella fase di formazione della normativa e delle politiche europee, collocandoli in una precisa sequenza logica e temporale, volta a fornire alle Camere elementi di conoscenza e valutazione via via più circostanziati ed approfonditi.

In questo contesto, gli elementi di più rilevante impatto sono costituiti dai flussi di informazione qualificata sui progetti di atti europei, integrati dalla trasmissione alle Camere delle note predisposte dalla Rappresentanza permanente presso l'UE<sup>28</sup> e dall'assistenza documentale e informativa che la stessa Rappresentanza è tenuta a prestare agli uffici delle Camere presso le istituzioni europee, ai sensi del comma 3 dell'art. 3<sup>29</sup>. La combinazione di questi flussi informativi ha consentito di consolidare tre caratteristiche proprie dell'intervento della Camera in "fase ascendente". La prima consiste in una più accurata individuazione e selezione delle iniziative meritevoli di esame, in ragione del loro rilievo giuridico, economico e politico, ai fini dell'attività di indirizzo al Governo (e del dialogo politico), ai sensi dell'art. 127 del Regolamento e del controllo di sussidiarietà<sup>30</sup>. Ciò trova conferma nei dati relativi all'attivi-

---

(28) Ai fini dell'attuazione dell'art. 6 della legge 234 si provvede all'annuncio in Assemblea: della segnalazione dei progetti di atti o documenti di particolare rilevanza su cui il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio, all'atto della trasmissione, «richiama l'attenzione»; delle relazioni predisposte dall'amministrazione con competenza prevalente sui progetti legislativi e trasmesse alle Camere dal medesimo Dipartimento. Tali relazioni sono trasmesse alle Commissioni competenti per l'esame del progetto ai sensi dell'art. 127 del Regolamento. Le note e relazioni della Rappresentanza permanente, trasmesse alle Camere ai sensi dell'art. 4, c. 3, non sono annunciate in Assemblea, in quanto il Governo ne raccomanda sistematicamente l'uso riservato; esse sono inviate alla Commissione politiche Ue e alle Commissioni competenti per materia, presso le quali i deputati possono prenderne visione ma non ottenerne copia.

(29) Tale ultima disposizione demanda la definizione delle modalità di tale raccordo ad una intesa tra il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Presidenti delle Camere che non è stata al momento stipulata. Pertanto l'assistenza documentale e informativa della Rappresentanza viene prestata secondo forme e intensità variabili nella prassi.

(30) Significativa è in questo senso la prassi della Commissione politiche Ue, il cui Ufficio di Presidenza considera periodicamente (1-2 volte al mese) l'elenco degli atti su cui il Governo ai sensi dell'art. 6, cc. 2 e 4, della legge 234 richiama l'attenzione o ha trasmesso una relazione tecnica nonché dei progetti legislativi trasmessi ai fini del controllo di sussidiarietà. In sostanza, la Commissione politiche dell'Ue opera un filtro sistematico su tutti gli atti ad essa assegnati

tà europea della Camera nei primi 22 mesi della legislatura in corso: il numero di atti esaminati e di pronunce espresse si pone in linea di sostanziale continuità con lo stesso arco temporale della legislatura precedente (sessantatre progetti di atti esaminati complessivamente, sessanta *ex art.* 127 del Regolamento e tre per la verifica di sussidiarietà, e ventisette pronunce, ventiquattro *ex art.* 127 e tre, tutte favorevoli, sulla sussidiarietà, a fronte di, rispettivamente, settanta e ventinove della legislatura precedente).

La seconda caratteristica risiede nello svolgimento di un'istruttoria approfondita sugli atti e sulle questioni dell'UE esaminati, acquisendo anzitutto dal Governo (e dalla Rappresentanza permanente) elementi di conoscenza e valutazione, verificati ed integrati attraverso ulteriori attività conoscitive svolte dalle Commissioni competenti. In questo senso va letto il forte aumento registrato nei primi ventidue mesi della legislatura in corso, rispetto al medesimo periodo della precedente, delle indagini conoscitive (da quattro a otto), delle audizioni di membri del Governo (da quattordici a quarantadue) e delle comunicazioni del Governo stesso in relazione alle riunioni del Consiglio europeo o ad altre attività dell'UE (da otto a diciannove).

La terza è quella di ricercare la coerenza tra le posizioni di Parlamento e Governo, non soltanto ai fini dell'attività di indirizzo e controllo (e del dialogo politico) ma anche del controllo di sussidiarietà. Il disallineamento tra Governo e Parlamento è infatti considerato un fattore di indebolimento della posizione nazionale nell'ambito dei negoziati a livello europeo. Nella legislatura in corso, a differenza delle precedenti, non si sono verificati casi di evidente contrasto tra le pronunce della Camera e le indicazioni del Governo.

L'impatto della legge 234 sull'intervento della Camera nella formazione della normativa europea appare dunque complessivamente positivo, sebbene restino in buona misura fermi due problemi già evidenziati nell'esperienza precedente.

Anzitutto, rimane privo di riscontro, fatti salvi casi isolati, il seguito da-

---

per la verifica di sussidiarietà e sugli altri di maggiore rilevanza in base alle indicazioni del Governo. Resta naturalmente ferma la facoltà per ogni componente della Commissione di proporre l'esame di ulteriori atti.

to dal Governo agli indirizzi parlamentari ai sensi dell'art. 7 della legge 234. Per un verso, spetterebbe agli organi parlamentari attivarsi allo scopo, ad esempio chiedendo al Governo di riferire sugli esiti delle riunioni del Consiglio (art. 4, c. 1); per altro verso, il Governo non indica se ed in quale misura ha tenuto in considerazione gli indirizzi delle Camere, motivando un eventuale disallineamento nello strumento appositamente previsto allo scopo, la relazione consuntiva annuale sulla partecipazione dell'Italia all'UE<sup>31</sup>.

In secondo luogo, malgrado l'istruttoria svolta, i tempi di esame di progetti, di atti e questioni dell'UE risultano non di rado poco compatibili con l'effettività della pronuncia della Camera, in considerazione dell'andamento del negoziato europeo.

In terzo luogo, rimane priva di applicazione la riserva di esame parlamentare. In parte ciò consegue al fatto che raramente alle numerose notifiche operate dalla Camera ai fini dell'apposizione della riserva, soprattutto subito dopo l'adozione del parere della Giunta del 6 ottobre 2009, ha fatto seguito la comunicazione dell'effettiva apposizione della riserva da parte del Governo (presumibilmente per il mancato inoltra della richiesta della Camera al Ministro competente da parte del Presidente del Consiglio); per altro verso, le stesse Commissioni competenti considerano preferibile non attivare la riserva, richiedendo l'esame parlamentare più dei 30 giorni previsti per la sua durata.

### ***3.2. Informazioni e controllo parlamentare sulle procedure giurisdizionali e di precontenzioso***

Le disposizioni relative all'informazione e al controllo del Parlamento sulle procedure giurisdizionali e di precontenzioso relative all'Italia, di cui agli artt. 14 e 15 della legge 234, hanno ricevuto piena applicazione, riducendo le asimmetrie informative più volte denunciate dalle Camere in relazione all'esercizio sia della funzione legislativa che di quella di indirizzo e controllo.

Con riguardo all'art. 14, l'elemento di maggiore novità risiede nel puntuale adempimento da parte del Governo dell'obbligo (in buona parte

---

(31) Cfr. in questo senso la risoluzione n. 6/00151, approvata dalla Camera il 2 luglio 2015 in esito all'esame delle relazioni consuntive sulla partecipazione dell'Italia all'UE nel 2013 e 2014.

già previsto dall'art. 15-*bis* della legge 11/2005) di trasmettere «le informazioni o i documenti» relativi a procedure di infrazione poste alla base di disegni di legge d'iniziativa governativa, di decreti legge o di schemi di decreto legislativo sottoposti al parere parlamentare, nonché, in ogni altro caso, su richiesta di una delle due Camere. In particolare, il Governo trasmette sistematicamente alle Camere, unitamente ai disegni di legge europea e di delegazione europea, documentazione sulle infrazioni e sui casi *Eu Pilot* oggetto dei due provvedimenti o di proposte emendative presentate nel corso del relativo esame, raccomandandone l'uso riservato<sup>32</sup>. In tal modo gli organi parlamentari competenti sono stati posti nelle condizioni di verificare tempestivamente, soprattutto in sede di esame delle leggi europee e di delegazione europea, non soltanto l'ammissibilità ma anche la congruità e l'adeguatezza delle disposizioni in essi contenute (o delle proposte emendative), volte a dare soluzione alle procedure in questione.

Anche per quanto attiene all'art. 15 il Governo ha adempiuto, sebbene spesso non rispettando i termini previsti, gli obblighi informativi relativi all'avvio e allo svolgimento di ciascuna procedura di infrazione<sup>33</sup>. Le Camere, che, come ribadito dal c. 2 dell'art. 15, potrebbero assumere al riguardo tutte le opportune deliberazioni in conformità ai rispettivi Regolamenti, non sembrano tuttavia essersi avvalse delle potenzialità di

---

(32) La documentazione, che include sia le lettere di messa in mora e/o i pareri motivati della Commissione, sia le risposte del Governo, è inviata alla Commissione politiche Ue presso la quale i deputati interessati possono prenderne visione ma non ottenerne copia. Va evidenziato che gli artt. 14 e 15 non contengono alcun espresso riferimento ai casi oggetto del sistema *Eu Pilot*, attraverso il quale la Commissione comunica con le amministrazioni degli Stati membri partecipanti in merito alla corretta applicazione del diritto dell'Ue prima dell'eventuale avvio di una procedura di infrazione. Tuttavia, avendo il Governo inserito, a partire dai d.d.l. comunitaria 2011 e 2012, disposizioni volte alla risoluzione di contestazioni mosse mediante *Eu Pilot*, la XIV Commissione della Camera ha chiesto ed ottenuto, già prima della entrata in vigore della legge 234, la trasmissione della relativa documentazione quale condizione imprescindibile per valutare la riconducibilità stessa di tali disposizioni al contenuto proprio dei medesimi d.d.l.

(33) In particolare, il Governo procede alla comunicazione delle decisioni della Commissione europea concernenti l'avvio di una procedura d'infrazione e alla trasmissione (da parte del Ministro con competenza prevalente) di una relazione che illustra le ragioni che hanno determinato l'inadempimento o la violazione contestati con la procedura d'infrazione, indicando altresì le attività svolte e le azioni che si intende assumere ai fini della positiva soluzione della procedura stessa. Le comunicazioni e le relazioni alla Camera sono annunciate in assemblea e trasmesse alle Commissioni competenti.

tali flussi informativi. Solo in pochi casi sono state infatti attivate le procedure conoscitive o di indirizzo e controllo in merito a specifiche procedure di infrazioni di particolare rilevanza ed impatto<sup>34</sup>.

### 3.3. *Le questioni aperte*

Come premesso, alcune disposizioni della legge 234, pur applicabili implicitamente in base a procedure regolamentari e/o prassi vigenti, potrebbero richiedere specifiche disposizioni in ragione della delicatezza e delle implicazioni delle prerogative esercitate.

Ciò vale anzitutto per il comma 5 dell'art. 11 che demanda all'autonomia delle Camere la definizione delle modalità di attivazione del diritto di opposizione (attribuito non alla singola Camera bensì ad ogni Parlamento nazionale) alle clausole passerella generale, di cui all'art. 48, par. 7 del TUE, e speciale, prevista dall'art. 81, par. 3, del TFUE, in materia di diritto di famiglia<sup>35</sup>. Per un verso, la deliberazione di ciascuna Camera potrebbe avvenire secondo le procedure ordinarie di indirizzo così come le eventuali intese potrebbero essere definite caso per caso; al tempo stesso, tenuto conto che il diritto di opposizione di un singolo Parlamento nazionale impedisce l'attivazione della clausola passerella, sarebbe da valutare la fissazione di regole specifiche, in particolare per quanto attiene al *quorum* necessario in ciascuna Camera.

Analoghe considerazioni valgono per le deliberazioni espresse «di entrambe le Camere», ai sensi dell'art. 11, c. 3, sulle decisioni dell'Unione la cui entrata in vigore è subordinata alla previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali<sup>36</sup>, nonché

---

(34) Si veda l'audizione del Ministro dell'ambiente Galletti sulla procedura di infrazione in materia di scariche abusive svolta il 18 dicembre 2014 presso le Commissioni ambiente e politiche UE di Camera e Senato.

(35) Le richiamate clausole passerella consentono al Consiglio europeo o al Consiglio (deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo) di decidere di rendere applicabile la procedura legislativa ordinaria (o il voto a maggioranza qualificata) a materie sottoposte a procedura legislativa speciale (o comunque al voto all'unanimità).

(36) Per una ricognizione delle disposizioni che ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 11, c. 3, si rinvia ad A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234*, cit., p. 48 e ss.

per l'attivazione, con atto di indirizzo di entrambe le Camere, del c.d. "freno di emergenza", ai sensi dell'art. 12<sup>37</sup>.

Un terzo caso è costituito dall'art. 42, c. 3, in base al quale il Governo presenta senza ritardo alla Corte di giustizia i ricorsi deliberati da Senato o Camera avverso un atto legislativo dell'UE per violazione del principio di sussidiarietà, conformemente all'art. 8 del Protocollo n. 2. Per un verso, si potrebbe ritenere che per la deliberazione di tale ricorso sia sufficiente un atto di indirizzo (o valgano le stesse modalità previste per i conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato davanti alla Corte costituzionale a tutela delle prerogative della Camera); per altro verso, si potrebbe argomentare che gli effetti dell'impugnazione di un atto dell'UE richiedano la definizione di apposite regole relative, in particolare, alla verifica dei presupposti e al *quorum* per la deliberazione.

La questione si pone in termini simili per l'art. 5 della legge 234 che impone al Governo di assicurare che la posizione dell'Italia, in caso di negoziazione di accordi tra gli Stati membri dell'UE che prevedano l'introduzione o il rafforzamento di regole in materia finanziaria o monetaria o producano conseguenze rilevanti sulla finanza pubblica, tenga conto degli atti di indirizzo parlamentari, riferendo tempestivamente alle Camere nel caso in cui non abbia potuto conformarsi ai medesimi indirizzi. Tale disposizione, che declina il principio generale di cui all'art. 7 della legge 234, può essere agevolmente attuata secondo le ordinarie procedure di indirizzo e controllo in Assemblea o in Commissione; al tempo stesso, la delicatezza della materia e le forti implicazioni che sarebbero prodotte a livello europeo dall'approvazione di indirizzi parlamentari contrari alla conclusione di uno specifico accordo o recanti allo scopo condizioni stringenti avrebbero potuto e potrebbero giustificare la previsione di regole specifiche, in particolare ai fini dei *quorum* per la deliberazione e per il raccordo con il Senato.

Un ultimo profilo concerne il raccordo con le Assemblee regionali, espressamente richiamato dal c. 3 dell'art. 8 e dall'art. 25 della legge

---

(37) Artt. 31, par. 3, del TUE, 48, secondo comma, e 82, parr. 2 e 3 del TFUE. Tali disposizioni prevedono che uno Stato membro possa chiedere in seno al Consiglio che una decisione di particolare rilevanza per gli interessi e l'ordinamento nazionale sia rimessa al Consiglio europeo affinché definisca una soluzione consensuale.

234 in relazione al meccanismo di allerta precoce, e dal c. 2 dell'art. 9 con riguardo al dialogo politico con le istituzioni dell'UE<sup>38</sup>. Sebbene sia le Commissioni permanenti, in sede di esame di documenti europei ai sensi dell'art. 127, sia la Commissione politiche dell'UE, in sede di verifica di sussidiarietà, possano già ricorrere agli strumenti istruttori ordinari per acquisire le pronunce dei Consigli regionali, potrebbe essere opportuno valutare la definizione, con norme o prassi regolamentari specifiche, delle modalità per l'assegnazione e la trattazione delle pronunce trasmesse dalle Assemblee e, più in generale, le forme e i termini per la consultazione di queste ultime.

#### *4. Il sistema delle Conferenze e l'applicazione della legge 234/2012: un'occasione persa*

La legge 234/2012 è una delle tre fonti normative di riferimento per l'attività europea delle Regioni e del sistema delle Regioni, assieme alle leggi 52/1996 e 131/2003. Le questioni disciplinate dalla legge 234 erano in precedenza affrontate dalla legge 11/2005, ora abrogata.

La legge 52/1996 è l'unica che precede la riforma costituzionale del 2001. L'art. 58, prevedendo la possibilità per le Regioni e le Province autonome di aprire propri uffici presso le istituzioni europee, sancisce il passaggio delle politiche europee dal dominio della politica estera all'assetto della politica interna. Lo stesso articolo amplia l'organico della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea (ITALRAP), istituendo quattro nuovi posti per esperti regionali, ivi distaccati su decisione della Conferenza delle Regioni<sup>39</sup>.

La legge 131/2003 attua la riforma costituzionale del 2001 e prevede, tra l'altro, la possibilità per le Regioni di partecipare con propri rappresentanti alle sedute del Consiglio dei Ministri dell'UE e con propri fun-

---

(38) Sul tema cfr. C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali*, cit.

(39) Con la successiva intesa del 23 gennaio 1997, il Ministero degli affari esteri e la Conferenza delle Regioni hanno definito i criteri e le modalità di selezione di questi quattro esperti e hanno indicato le materie di cui si sarebbero occupati: Fondi strutturali; Aiuti di Stato a finalità regionali; Ambiente; Comitato delle Regioni. È distaccato presso la Rappresentanza anche un quinto esperto che segue la materia Agricoltura, il cui posto fu istituito nel 1993 a seguito del referendum abrogativo del Ministero dell'agricoltura.

zionari ai comitati e ai gruppi di lavoro della Commissione e del Consiglio. Tali forme di partecipazione sono state regolate dal successivo accordo generale di cooperazione, siglato dalla Conferenza Stato-Regioni il 16 marzo 2006<sup>40</sup>.

La legge 52/1996 è l'unica delle tre ad avere avuto completa attuazione. Difatti, l'art. 5 della legge 131, pur gemmando l'accordo del 2006, è rimasto sostanzialmente privo di attuazione e le leggi 11 e 234 hanno avuto solo parziale attuazione e neanche per le parti più significative.

La legge 234, per quanto riguarda le Regioni e le Province autonome, disciplina l'informazione, le modalità di partecipazione e codecisione nei processi decisionali europei, nonché il recepimento della legislazione europea e il conseguente adeguamento degli ordinamenti regionali. Rispetto alle previsioni della legge 11/2005, sono poche le novità e le modifiche introdotte che riguardano la Conferenza delle Regioni. L'art. 2 della legge 234 ha rafforzato la presenza della Conferenza nel CIAE sostituendo la previsione «può chiedere di partecipare» della legge 11 con «partecipa», con riferimento al Presidente della Conferenza. Ha poi esteso qualche termine (per esempio, l'art. 24, c. 3, ha allungato quello per l'invio delle osservazioni da venti a trenta giorni); introdotto alcune precisazioni (per esempio, di nuovo l'art. 24, c. 3, sui passaggi delle informative che prima attraversavano l'imbuto delle Conferenze e ora possono essere direttamente inviate al Ministro per gli affari europei); precisato alcune disposizioni (ad esempio, quella relativa alla convocazione dei gruppi di lavoro, prima tavoli di coordinamento nazionali: art. 24, c. 7). Si tratta di modifiche marginali anche perché vanno a toccare una normativa che non ha prodotto effetti significativi, in parte perché inattuata e in parte perché non ben congegnata. Il legislatore sembra, dunque, aver perso un'occasione per meglio disciplinare alcune attività rivelatesi finora poco efficaci (ad esempio, tutta la questione dell'invio

---

(40) Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari, Conferenza Stato-Regioni, Repertorio atti n. 2537. In realtà, la legge prevedeva che un accordo definisse criteri e procedure per designare il capo della delegazione italiana ai tavoli negoziali europei. L'accordo del 16 marzo, invece, ha definito soltanto le modalità di partecipazione delle Regioni, a livello politico e tecnico, alla delegazione italiana.

degli atti e delle successive osservazioni<sup>41</sup>) e, soprattutto, per risolvere il dualismo Giunta-Consigli in tutta la procedura di informazione sulla normativa europea e di partecipazione alla formazione della stessa. Due, invece, sono le novità importanti introdotte: le disposizioni contenute nell'art. 2, c. 8, e nell'art. 27 della legge, che disciplinano rispettivamente la possibilità per il Dipartimento per le politiche europee di avvalersi di un massimo di sei unità di personale delle Regioni e delle Province autonome per le proprie attività e le modalità di composizione della delegazione italiana al Comitato delle Regioni. Tuttavia, in ambedue i casi – anche se per ragioni diverse – l'innovazione non pare aver migliorato la situazione preesistente.

L'art. 2, c. 8, prevede la possibilità per il Dipartimento per le politiche europee (DPE) di avvalersi di personale delle Regioni e delle Province autonome, fino a un massimo di sei unità, secondo criteri da definire con un'intesa con la Conferenza delle Regioni. La previsione introduce un'interessante possibilità di interazione tra DPE e Regioni. Si inserisce nel percorso già sperimentato dall'art. 58 della legge 52/1996, con gli esperti regionali presso la ITALRAP, orientato a favorire il passaggio di competenze e la formazione in materia europea anche attraverso il coinvolgimento di personale di provenienza regionale negli uffici del Governo.

Cogliendo le potenzialità di questa previsione, i tecnici regionali hanno predisposto il testo dell'intesa ampliando la platea del personale eleggibile per l'avvalimento a quello proveniente da associazioni di Regioni e Province autonome o di enti dipendenti e strumentali delle stesse, ferma restando ovviamente la manifestazione di interesse da parte degli enti di appartenenza<sup>42</sup>. Sono stati definiti i requisiti minimi per l'acces-

---

(41) Si pensi solo a questo dato: dal 2010 al 2013 sono stati inviati oltre 142.000 atti e sono state formulate, seguendo la procedura prevista dalle leggi 11 e 234, soltanto 20 osservazioni provenienti da quattro Regioni diverse. La modifica della banca dati di riferimento ha portato ad una notevole diminuzione degli atti inviati nel 2014 (solo 17.267!), senza però favorire un maggior numero di osservazioni (solo 3 e formulate da una sola Regione).

(42) In particolare, il testo della bozza di intesa è stato esaminato dai tecnici del coordinamento degli affari europei e da quelli del coordinamento del personale, arrivando all'approvazione della Conferenza solo dopo il vaglio politico sia della Commissione Affari europei che di quella Affari istituzionali.

so ai posti (conoscenza del diritto europeo; svolgimento di esperienze professionali presso istituzioni dell'UE; conoscenza di almeno una lingua dell'Unione diversa dall'italiano) ed è stata prevista una commissione di valutazione, composta dal Segretario generale della Conferenza e dal Capo del DPE, per verificare il possesso dei requisiti da parte dei candidati, procedere alla loro valutazione, stilare l'eventuale graduatoria da sottoporre alla Conferenza, al fine di designare le sei unità di personale da assegnare al DPE.

Mutuando i limiti temporali dall'art. 58 della legge 52/1996 per gli esperti regionali presso la ITALRAP, la proposta di intesa ha previsto che anche il personale assegnato al DPE venga nominato per la durata di due anni, al termine dei quali la Conferenza delle Regioni può rinnovare l'incarico, su richiesta dell'ente di appartenenza e con il parere favorevole del DPE, per un ulteriore biennio, fino ad un massimo di otto anni. L'incarico è revocabile in qualsiasi momento su richiesta del DPE, della Regione o Provincia autonoma o dell'ente di provenienza dell'incaricato, previa comunicazione alla Conferenza delle Regioni. Il personale assegnato conserva lo stato giuridico e il trattamento economico dell'amministrazione o dell'ente di appartenenza. Gli oneri relativi al personale assegnato restano a carico dell'amministrazione o dell'ente di appartenenza, che, qualora diverso da una Regione o Provincia autonoma, si impegna, mediante convenzione sottoscritta con il DPE, a garantirli per l'intero periodo del servizio.

L'intesa è stata approvata dalla Conferenza delle Regioni il 17 ottobre 2013, sottoscritta pochi giorni dopo dal Ministro per gli Affari europei e trasmessa a tutte le Regioni e alle Province autonome. Tuttavia, trascorsi oltre due anni dall'approvazione, nessuno dei sei posti è stato ancora assegnato, anche se vi sono stati contatti tra il DPE e alcune Regioni. Una delle difficoltà incontrate è la mancata previsione di un trattamento di trasferta in favore del personale assegnato.

La seconda novità concerne l'art. 27 della legge 234, che stabilisce le modalità di nomina dei membri italiani presso il Comitato delle Regioni (CdR). Ispirato da un comportamento tanto prudente quanto utile, il legislatore nazionale aveva lasciato la formazione della delegazione italiana al CdR alla libera disponibilità delle Regioni e delle autonomie locali. Un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sul quale si

realizzava un'intesa in Conferenza Unificata ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 281/1997, formalizzava il percorso negoziale tra le associazioni delle autonomie locali (ANCI, UPI e UNCEM) e la Conferenza delle Regioni. Il d.P.C.M. si limitava a stabilire la ripartizione dei componenti titolari e supplenti e a specificare i requisiti soggettivi che dovevano possedere, seguendo, peraltro, le disposizioni dei Trattati europei, soprattutto dopo le restrizioni imposte dal Trattato di Nizza. Approvato il d.P.C.M. – spesso anche prima – la Conferenza delle Regioni e le organizzazioni rappresentative degli Enti locali comunicavano formalmente i nominativi al Ministro per gli Affari regionali che, verificata la sussistenza dei requisiti soggettivi, inviava le designazioni alla Rappresentanza d'Italia presso l'UE a Bruxelles al fine della nomina da parte del Consiglio dei Ministri dell'Ue. Le eventuali sostituzioni nel corso del mandato, allora quadriennale, avvenivano seguendo la medesima procedura di designazione. In questo modo sono state formate e nominate le delegazioni italiane al CdR dal 1994 al 2010, vale a dire per quattro mandati. Nonostante gli equilibri tra i rappresentanti dei Comuni, delle Province e delle Regioni siano sempre stati modificati, ad eccezione del passaggio tra le delegazioni 2002-2006 e 2006-2010, in ogni rinnovo della delegazione si è sempre raggiunto l'accordo fra le parti<sup>43</sup>. Per le Regioni l'equilibrio raggiunto, 14 titolari e 8 supplenti, garantiva l'indicazione di un rappresentante ad ogni Regione e Provincia autonoma, lasciando aperta la sola scelta dei componenti titolari e supplenti.

Un primo colpo a questo quadro di virtuosa collaborazione istituzionale è stato dato dalla legge comunitaria del 2008 (legge 88/2009), che introduce l'art. 6-bis nella legge 11/2005. Tale articolo ingessa la ripartizione dei componenti della delegazione italiana, stabilendo che sarà composta da 14 titolari indicati dalle Regioni e dalle Province autonome, 7 indicati dall'ANCI e 3 dall'UPI; a fronte di 8 componenti supplenti indicati dalle Regioni, 9 dall'ANCI e 7 dall'UPI. La norma fotografa la composizione esistente, ma aggrava l'eventuale revisione degli equi-

---

(43) La delegazione per il mandato 1994-1998 contava 13 componenti titolari e 13 componenti supplenti per le Regioni; quella del mandato 1998-2002 contava 12 componenti titolari e 12 componenti supplenti per le Regioni, mentre quella del mandato 2002-2006 contava 14 componenti titolari e 8 componenti supplenti per le Regioni.

bri: non sarà più sufficiente l'intesa in Conferenza Unificata ma servirà un intervento legislativo.

L'art. 27 della legge 234 ha modificato questo quadro. Il confronto sul suo disposto inizia ancora prima che la legge entri in vigore. Nel novembre 2012, le elezioni regionali in Sicilia provocano la decadenza automatica, per perdita del mandato elettorale, del componente del CdR indicato dalla Regione Siciliana. La Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome (Conferenza dei Presidenti delle Assemblee) chiede l'applicazione anticipata dell'art. 27, c. 4, che stabilisce la procedura da utilizzare in caso di decadenza dei componenti in corso di mandato («l'indicazione del sostituto è comunicata dall'organismo competente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ... ai fini della proposta al Consiglio dell'Unione europea»). Sostiene che, essendo il componente decaduto un consigliere regionale uscente, l'organismo competente sia quello a cui appartiene il componente da sostituire, cioè la stessa Conferenza dei Presidenti delle Assemblee, e non quello che lo ha designato per la nomina, cioè la Conferenza delle Regioni. Per questa ragione propone di dare attuazione anticipata alla legge concordando il sostituto.

La richiesta mette in difficoltà la Conferenza delle Regioni, in quanto le sostituzioni sono sempre state effettuate seguendo le indicazioni del Presidente della Regione di provenienza del membro da sostituire. Accettando la proposta, la Conferenza rischierebbe di lasciare la Regione Siciliana senza componente al CdR. Su richiesta del Presidente della Regione siciliana la questione viene posta all'ordine del giorno della Conferenza il 20 dicembre 2012 e la Regione siciliana indica il sostituto nella persona del Presidente della Regione. La Conferenza, infatti, concorda nel ritenere che, anche applicando anticipatamente l'art. 27, l'organismo competente a sostituire il componente sarebbe sempre la stessa Conferenza, in quanto ha designato il componente decaduto.

La questione però non è chiusa, perché nel corso del 2013, entrata in vigore la legge 234, si svolgono elezioni in sette Regioni, con la possibilità di sostituire otto componenti del Comitato<sup>44</sup>. Convinta della propria

---

(44) Sono andate al voto nel 2013 le Regioni (tra parentesi i componenti del CdR indicati in precedenza): Friuli Venezia Giulia (2 componenti supplenti); Lazio (1 titolare); Lombardia (1 sup-

interpretazione, la Conferenza delle Regioni effettua le prime tre sostituzioni (Regioni Lazio, Lombardia e Molise) e a quel punto la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee propone ricorso al TAR del Lazio per sostenere la sua tesi: il c. 4 dell'art. 27 quando parla di organismo competente intende l'organismo cui appartiene il componente, quindi, nel caso delle otto sostituzioni da effettuarsi nel 2013, deve interpretarsi nel senso che in cinque casi l'indicazione spetti alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee, essendo consiglieri regionali cinque degli otto componenti uscenti. La Conferenza delle Regioni si costituisce in giudizio, ribadendo che per organismo competente non può che intendersi quello che ha effettuato la designazione originaria e che, di conseguenza, anche nei cinque casi contesi la designazione spetta alla Conferenza delle Regioni, avendo la stessa designato i cinque Consiglieri regionali. Nel corso di alcuni incontri i rappresentanti delle due Conferenze provano a trovare un punto di mediazione che però non si raggiunge, fino a quando la Conferenza delle Regioni cede un posto da titolare alla Conferenza delle Assemblee, che a sua volta rinuncia al giudizio del TAR<sup>45</sup>. Così, prima dell'estate del 2014, la Conferenza delle Assemblee indica alla Conferenza delle Regioni chi designare quale componente titolare (il Presidente del Consiglio regionale della Lombardia) e la Conferenza delle Regioni procede a tutte le sostituzioni nel frattempo rese necessarie a seguito delle elezioni del 2014 (Abruzzo, Basilicata, Piemonte e Sardegna).

Nell'autunno del 2014, inizia il negoziato per la formazione della delegazione al CdR 2015-2020. Questa volta si applica l'art. 27 della legge 234. Il 1° ottobre si incontrano i rappresentanti delle due Conferenze ma non raggiungono un accordo, in quanto la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee propone una ripartizione paritaria dei posti spettanti alle Regioni. La Conferenza delle Regioni del 16 ottobre viene informata dello stallo negoziale e incarica il suo Presidente per un ulteriore incontro con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee. Nel frattempo si

---

plente), Molise (1 titolare) e Valle d'Aosta (1 titolare) e le Province autonome di Trento (1 supplente) e di Bolzano (1 componente titolare).

(45) Nel frattempo il TAR del Lazio aveva negato alla Conferenza delle Assemblee la sospensiva delle prime tre designazioni effettuate nel 2013 dalla Conferenza delle Regioni.

svolge la riunione tecnica in sede di Conferenza Unificata (23 ottobre), dove dovrà essere raggiunta l'intesa, e si manifesta il primo problema. La Conferenza dei Presidenti delle Assemblee non fa parte della Conferenza Unificata, essendo la stessa il luogo di incontro degli esecutivi, centrale, regionali e delle autonomie locali. Le autonomie locali formulano la seguente proposta: la rappresentanza delle Assemblee è in quota alla componente regionale e deve essere risolta a monte della Conferenza Unificata; Regioni e ANCI si dividono i quattro supplenti cui l'UPI rinuncia<sup>46</sup>. Mentre sul testo del d.P.C.M. si registra un sostanziale accordo, sui numeri le parti restano ancora distanti.

Il 13 novembre, i rappresentanti delle due Conferenze si incontrano nuovamente, ma non riescono a trovare un accordo. Sia la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee sia l'ANCI sviluppano nel frattempo due ulteriori proposte a livello tecnico<sup>47</sup>. Non trovandosi un accordo a livello tecnico né di rappresentanze politiche ristrette, la Conferenza delle Regioni è convocata per dirimere la questione in maniera definitiva. Il 18 dicembre, si raggiunge la seguente intesa in Conferenza unificata con ANCI e UPI: 14 componenti titolari e 10 supplenti alle Regioni e il resto alle autonomie locali (10 titolari e 14 supplenti). L'intesa politica prevede, dunque, che la rappresentanza delle Assemblee sia a carico della componente regionale. La Conferenza propone alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee di designare quattro componenti titolari e quattro supplenti<sup>48</sup>. A inizio gennaio 2015, tutti i nominativi sono stati comunicati e il Ministero per gli affari regionali può procedere alla trasmissione a Bruxelles della delegazione italiana.

---

(46) Questa era la ripartizione dei membri da cui è partito il negoziato per la delegazione 2015-2020: Regioni 14 titolari (di cui uno indicato dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee) e 8 supplenti; Comuni 7 titolari e 9 supplenti; Province 3 titolari e 7 supplenti.

(47) L'ANCI comunica la disponibilità a rinunciare in favore delle Regioni a tre supplenti in cambio di un titolare, ferma restando la premessa, cioè che la rappresentanza delle Assemblee sia inclusa in quella delle Regioni. La proposta tecnica della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee è addirittura meno concessiva di quella che lo stesso Presidente della Conferenza aveva proposto nell'incontro del 13 dicembre con il Presidente della Conferenza delle Regioni.

(48) Per quanto riguarda le Regioni, per la prima volta da quando è stato istituito il Comitato, tutti i componenti titolari sono Presidenti di Regione (Abruzzo, Lazio, Molise, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto e Provincia di Bolzano).

Nonostante la conclusione positiva del processo di designazione, è emersa chiaramente la difficoltà di applicare l'art. 27 per due ordini di ragioni. Da una parte la composizione della Conferenza Unificata e dall'altra il tipo di rappresentanza richiesto dall'art. 300.3 del TFUE<sup>49</sup>.

Sotto il primo profilo, la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee non fa parte della Conferenza Unificata. Ne consegue che o si istituisce un diverso luogo *ad hoc* di intesa tra Governo, Regioni, Presidenti delle Assemblee regionali e autonomie locali o le Assemblee regionali finiscono in quota alle Regioni e, quindi, non con una rappresentanza autonoma<sup>50</sup>. Ma se sono in quota alle Regioni, allora la norma è contraddittoria perché i componenti per le Regioni e le Province autonome «sono indicati ... dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome». Non sarebbe, quindi, chiaro perché la designazione dovrebbe essere decisa dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee. Soccorre lo stesso art. 27 laddove precisa che la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee nomina i componenti «per la rappresentanza delle Assemblee legislative». Allora, tali componenti non sarebbero nominati in quanto titolari di un mandato elettorale diretto, ma in rappresentanza di un'assemblea eletta. In questo caso, dunque, sarebbe stato necessario specificare nella comunicazione che il Governo ha inviato al Consiglio della UE – anche ai fini dell'operatività della decadenza automatica – che tali componenti erano stati nominati in quanto politicamente responsabili dinnanzi ad un'assemblea eletta e non in quanto titolari di un mandato elettorale diretto. Così non è stato.

In conclusione, gli attori coinvolti nella costituzione della delegazione italiana, pur con qualche difficoltà, sono riusciti a fornire al Governo

---

(49) L'art. 300.3 del TFUE recita: «Il Comitato delle Regioni è composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali che sono titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale, o politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta».

(50) Esisterebbe invero una terza via. Organizzare la rappresentanza delle Regioni e delle Province autonome includendo in unica Conferenza sia le Giunte sia i Consigli regionali, in maniera sostanzialmente analoga a quanto avviene nell'ANCI e avveniva nell'UPI. È chiaro che poi all'interno di questa Conferenza si potrebbero meglio delineare ambiti di azione concordemente dedicati all'una o all'altra componente. La percorribilità di questa via è questione esclusivamente politica.

una composizione unanime, nonostante un quadro giuridico non chiaro e potenzialmente foriero di problemi anche con l'UE.

### *5. L'attuazione della legge 234/2012 nelle singole Regioni*

La legge 234 presenta diversi elementi di novità ed interesse per le Regioni e le Province autonome italiane, offrendo l'occasione per dare seguito anche in ambito regionale, da un lato, alle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona e, dall'altro, alle lezioni apprese nell'applicazione della legge 11/2005 nei rapporti sia con il Governo che con il Parlamento.

Già sulla base della legge 11, infatti, erano state introdotte in via di prassi alcune innovazioni di interesse regionale. Si pensi ai numerosi casi di collaborazione delle Assemblee regionali con le Camere del Parlamento nelle attività volte al controllo della sussidiarietà e al coinvolgimento del livello regionale nel c.d. dialogo politico del Parlamento con le istituzioni europee, attività che trovano ora espressa previsione nella legge 234<sup>51</sup>. Vi sono poi nella legge l'estensione da venti a trenta giorni del termine per inviare le osservazioni al Governo sugli atti e sulle proposte di atti europei<sup>52</sup>, lo snellimento della procedura di trasmissione delle osservazioni dalle singole Regioni al Governo<sup>53</sup>, oltre al rafforzamento degli obblighi informativi del Governo verso le Regioni<sup>54</sup>, in particolare in fase ascendente e in corrispondenza di quelli previsti verso il Parlamento. Se a prima vista le novità di maggiore interesse per le Regioni riguardano la partecipazione alla fase ascendente, utili spunti per le leggi regionali di procedura sono

---

(51) Art. 8, c. 3, art. 9, c. 2, art. 25.

(52) Art. 24, c. 3.

(53) Art. 24, c. 3, che prevede la trasmissione diretta delle osservazioni dalle Regioni al Presidente del Consiglio o al Ministro per gli affari europei, con contestuale comunicazione alle Camere, alla Conferenza delle Regioni e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali, eliminando il precedente "filtro" delle Conferenze. Analogamente dispone l'art. 25 sulla trasmissione diretta alle Camere delle osservazioni sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle Assemblee regionali, con contestuale comunicazione alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee.

(54) Artt. 6, c. 4, e 24, c. 2, sull'informazione «qualificata e tempestiva» del Governo al Parlamento, estesa alle Regioni per le proposte legislative dell'UE nelle materie di competenza regionale.

offerti anche rispetto alla partecipazione alla fase discendente<sup>55</sup> e agli aspetti organizzativi<sup>56</sup>.

Non tutte queste novità della legge 234 comportano necessariamente un adattamento delle leggi regionali di procedura. Esse costituiscono tuttavia l'occasione per predisporre meccanismi interni più efficienti ed efficaci per mettere in pratica il ruolo assegnato alle Regioni nel processo di integrazione europea che, per essere effettivo, necessita di strumenti legislativi ed organizzativi adeguati<sup>57</sup>. È questo il punto di partenza per intervenire su alcuni aspetti cruciali per il buon funzionamento del sistema italiano nel suo complesso. Il presente paragrafo ha la finalità di individuare il quadro legislativo vigente nelle singole Regioni e Province autonome dopo l'entrata in vigore della legge 234, una visione d'insieme degli strumenti predisposti e della loro applicazione concreta che si vorrebbe inquadrare nel contesto di una più ampia riflessione sul contributo regionale agli obiettivi europei di qualità della legislazione. Per quanto riguarda il quadro generale, va detto che sono complessivamente diciotto le Regioni e le Province autonome dotate di una legge regionale di procedura sulla partecipazione alla formazione e attuazione delle norme Ue adottate dopo la riforma costituzionale del Titolo V<sup>58</sup>.

---

(55) In riferimento al recepimento delle direttive nelle materie di competenza regionale, si veda l'art. 40, c. 5, che riprende sostanzialmente quanto già previsto all'art. 1, c. 2, dell'Accordo stipulato in Conferenza Unificata il 24 gennaio 2008, rimandando a sua volta ad un accordo in Conferenza Stato-Regioni per definire le modalità di individuazione delle direttive Ue di competenza regionale. Di interesse per le Regioni, nelle materie di competenza regionale, anche l'obbligo dell'amministrazione centrale con competenza prevalente di predisporre la tabella di corrispondenza tra le disposizioni dei decreti legislativi con cui si esercita la delega e quelle della direttiva da recepire (art. 31, c. 2) al quale corrisponde, per la fase ascendente, quanto previsto dal c. 5 dell'art. 6 che richiede la predisposizione delle tabelle di corrispondenza tra le disposizioni della proposta legislativa Ue e le disposizioni nazionali vigenti (art. 6, c. 5).

(56) V. l'assetto organizzativo delle amministrazioni centrali basato su «nuclei di valutazione degli atti dell'Unione europea» (art. 20).

(57) V. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 870.

(58) Al mese di agosto 2015, le leggi regionali di procedura vigenti sono: Friuli Venezia Giulia, l.r. 10/2004 (ultima modifica: l.r. 13/2013; v. inoltre art. 17, l.r. 17/2007); Marche, l.r. 14/2006; Valle d'Aosta, l.r. 8/2006 (ultima modifica: l.r. 7/2014); Calabria, l.r. 3/2007; Emilia-Romagna, l.r. 16/2008; Molise, l.r. 32/2008; Campania, l.r. 18/2008; Toscana, l.r. 26/2009; Basilicata, l.r. 31/2009; Sicilia, l.r. 10/2010; Sardegna, l.r. 13/2010; Puglia, l.r. 24/2011; Lombardia, l.r. 17/2011 (ultima modifica: l.r. 14/2014); Veneto, l.r. 26/2011 (ultima modifica: l.r. 27/2013); Umbria, l.r. 11/2014; Abruzzo, l.r. 39/2014; Lazio, l.r. 1/2015; Provincia Autonoma di Trento, l.p. 2/2015.

Otto di queste hanno recentemente modificato o introdotto *ex novo* le procedure, tenendo conto della legge 234 e del Trattato di Lisbona. Si tratta delle Regioni Friuli Venezia Giulia, Veneto, Lombardia, Valle d'Aosta, Umbria, Abruzzo e Lazio e della Provincia Autonoma di Trento. A parte l'adattamento terminologico conseguente all'estinzione della Comunità a favore dell'Unione europea, gli elementi comuni a queste leggi riguardano soprattutto la partecipazione alla fase ascendente – norme sul controllo della sussidiarietà e sul c.d. dialogo politico – a cui si aggiungono, in alcuni casi, nuove norme sugli aspetti organizzativi interni di carattere generale, o più specifici, riferiti agli adempimenti e alle comunicazioni in materia di aiuti di Stato, alla cooperazione amministrativa in materia di mercato interno e alla figura degli Esperti nazionali distaccati (END)<sup>59</sup>. Un altro elemento comune a quasi tutte queste leggi, funzionali all'applicazione della legge 234 ma non di attuazione diretta delle procedure da essa previste, è l'introduzione o il rafforzamento della sessione europea annuale dell'Assemblea legislativa regionale, sede principale del coinvolgimento degli interlocutori sul territorio, delle imprese e dei cittadini in applicazione del principio generale di partecipazione e, in alcuni casi, chiaramente finalizzata a formulare indirizzi generali per la partecipazione sia alla fase ascendente che discendente nell'anno di riferimento.

Al di là delle previsioni generali, tuttavia, è solo osservando l'applicazione concreta delle procedure che si colgono gli elementi più significativi. Partendo dalla partecipazione alla fase discendente, per comodità espositiva, e includendo a tal fine tutte le Regioni, è noto come la maggior parte di esse abbia da tempo previsto l'adattamento dell'ordinamento agli obblighi europei con lo strumento della "legge europea regionale" *annuale*, strumento principale ma non esclusivo previsto a questo scopo. Hanno scelto di adottare la legge europea regionale *annuale* quindici Regioni, alle quali si aggiungono Emilia-Romagna e Toscana che definiscono la propria legge comunitaria regionale *periodica*,

---

(59) Gli Esperti nazionali distaccati sono funzionari delle amministrazioni pubbliche – dunque anche provenienti dalle Regioni – con competenza in un determinato settore, i quali vengono ammessi temporaneamente a prestare servizio presso una delle istituzioni europee (o presso organi e agenzie dell'UE, organizzazioni ed enti internazionali, altri Stati membri dell'UE). V. art. 21, legge 234, che modifica l'art. 32, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

non *annuale*<sup>60</sup>, per un totale di diciassette; tuttavia, sul piano dell'applicazione concreta, il numero delle Regioni che effettivamente adottano leggi regionali periodiche finalizzate all'adeguamento dell'ordinamento agli obblighi europei è largamente inferiore<sup>61</sup>. La regolarità sembra comunque essere in aumento negli ultimi anni e con essa, oltre all'efficienza del sistema di adeguamento, anche la trasparenza ne ha tratto giovamento. La diffusione della legge europea annuale va considerata insieme all'obbligo di verificare lo stato di conformità dell'ordinamento regionale e di comunicarne i risultati al Governo entro il 15 gennaio di ogni anno, oltre all'elenco dei provvedimenti di recepimento delle direttive dell'anno precedente. Tale elenco, che per prassi non si limita agli atti di recepimento delle direttive ma si estende anche agli altri interventi di adeguamento agli obblighi europei, compare nella relazione illustrativa del disegno di legge di delegazione europea, oltre che nella relazione consuntiva annuale del Governo al Parlamento<sup>62</sup>.

Sulla base di dati ufficiali, dunque, è possibile la ricostruzione del quadro relativo alla partecipazione delle Regioni alla fase discendente in applicazione della legge 234 e delle rispettive leggi di procedura. Risulta invece difficoltoso ricostruire la partecipazione regionale alla fase ascendente, in applicazione non solo della legge 234 ma anche delle regole interne stabilite nelle leggi regionali di procedura, alle quali si aggiungono importanti disposizioni dei regolamenti interni delle As-

---

(60) Si tratta delle seguenti Regioni: Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Marche, Calabria, Toscana, Basilicata, Molise, Sicilia, Sardegna, Puglia, Veneto, Lazio, dove la Giunta presenta al Consiglio il disegno di legge a seguito della verifica dello stato di conformità dell'ordinamento; Emilia-Romagna, Abruzzo, Lombardia e Umbria dove la presentazione del disegno di legge da parte della Giunta avviene a seguito della verifica dello stato di conformità dell'ordinamento e «tenendo conto degli indirizzi formulati dal Consiglio in sessione europea»; infine il Piemonte che, pur non avendo un'apposita legge di procedura, prevede l'adozione di una legge comunitaria regionale annuale nel proprio Statuto.

(61) Le leggi europee (o comunitarie) regionali fin qui adottate sono: Friuli Venezia Giulia: l.r. 11/2005, l.r. 9/2006, l.r. 14/2007, l.r. 7/2008, l.r. 13/2009, l.r. 15/2012, l.r. 13/2013; Valle d'Aosta: l.r. 8/2007, l.r. 12/2009, l.r. 16/2010, l.r. 12/2011, l.r. 15/2012, l.r. 7/2014, l.r. 13/2015; Marche: l.r. 36/2008, l.r. 7/2011; Emilia-Romagna: l.r. 4/2010, l.r. 27/2014, l.r. 9/2015 (e l.r. 10/2015 collegato alla legge comunitaria regionale); Umbria: l.r. 15/2010; Abruzzo: l.r. 59/2010, l.r. 44/2011, l.r. 64/2012, l.r. 55/2013, l.r. 46/2014, l.r. 22/2015; Veneto: l.r. 24/2012, l.r. 27/2013, l.r. 2/2015; Lombardia: l.r. 14/2014, l.r. 8/2015.

(62) Presentata ai sensi dell'art. 13 della legge 234.

semblee<sup>63</sup>. Anche in questo caso la sede idonea dovrebbe essere la relazione consuntiva del Governo al Parlamento, dove si dovrebbe completare il quadro informativo sulla partecipazione regionale al diritto europeo nell'anno di riferimento. Il Dipartimento per le politiche europee è infatti il punto di raccolta di tutte queste informazioni, provenienti sia dalle Giunte che dalle Assemblee, dato che le osservazioni previste dalla legge 234 devono essere inviate direttamente al Ministro per gli Affari europei. Tuttavia, tenendo conto anche delle informazioni che è possibile reperire sui siti Internet delle Assemblee legislative regionali<sup>64</sup>, i dati fin qui riportati nella relazione consuntiva appaiono generici e incompleti<sup>65</sup>.

Sulla base delle informazioni complessive, le Assemblee regionali più attive e costanti nel tempo risultano essere quelle delle Regioni Emilia-Romagna e Abruzzo. Queste Regioni dispongono, fin dall'entrata in vigore delle rispettive leggi regionali di procedura, di una struttura organizzativa funzionale all'applicazione delle stesse, a partire dalla programmazione della partecipazione regionale alla formazione e all'attuazione delle politiche europee incentrata sulla sessione europea annuale dell'Assemblea legislativa. In entrambe le Regioni, nei tempi previsti dalle rispettive leggi di procedura, la sessione si conclude con indirizzi generali alla Giunta per la successiva partecipazione alle fasi ascendente e discendente, sulla base dell'esame del programma di lavoro annuale della Commissione europea e della relazione della stessa Giunta che dà conto dello stato di conformità dell'ordinamento regionale agli

---

(63) Si pensi, ad esempio, all'art. 38, r.i. dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna; ai più recenti artt. 169-ter, 170 e 170-bis, r.i. del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia modificato nel 2014; agli artt. 115 e 116, r.i. del Consiglio regionale dell'Abruzzo; agli artt. 124 e 125, r.i. del Consiglio regionale del Veneto, del 14 aprile 2015.

(64) Le informazioni si possono reperire sui siti Internet solo di alcune Regioni, e con maggiore facilità per quanto riguarda le osservazioni provenienti dalle Assemblee piuttosto che dalle Giunte. Si vedano, ad esempio, i siti Internet delle Assemblee legislative regionali di Emilia-Romagna, Abruzzo, Friuli Venezia Giulia e Lombardia.

(65) Si vedano le relazioni consuntive 2013 e 2014, presentate dopo l'entrata in vigore della legge 234. I dati che si ricavano consultando i siti internet delle Assemblee regionali sono diversi da quelli riportati nelle relazioni. La formulazione dell'art. 13, c. 2, lett. d) della legge 234 non aiuta in tal senso, non contenendo un chiaro riferimento alle osservazioni delle Regioni (Giunte e Assemblee) tra i contenuti della relazione consuntiva annuale.

obblighi europei, riferita all'anno precedente, con l'individuazione dei conseguenti interventi normativi<sup>66</sup>.

Questo stesso sistema, seppure con alcune varianti, è condiviso oggi da altre quattro Regioni<sup>67</sup>, che dispongono, pertanto, di un analogo strumento di programmazione annuale delle proprie attività europee, che diviene strumento di programmazione politica dell'applicazione delle procedure previste dalla legge 234. Quest'ultimo non solo consente alle strutture regionali di organizzare per tempo i necessari approfondimenti tecnici, ma pure, se fosse utilizzato anche dalle altre Regioni e nel primo periodo dell'anno – non oltre il mese di febbraio, ad esempio – consentirebbe di contribuire alla programmazione delle attività della Conferenza delle Regioni in materia europea e, più ampiamente, agli obiettivi di sistema cui tende la legge 234. Rendere note il prima possibile nell'anno le iniziative sulle quali le singole Regioni lavoreranno consentirebbe l'attivazione in tempo utile delle sedi tecniche e politiche di collaborazione tra Governo e Regioni nella fase ascendente – dai gruppi di lavoro integrati al comitato tecnico di valutazione integrato, fino alla Conferenza Stato-Regioni per l'eventuale intesa di cui all'art. 24, c. 4 – e per la fase discendente – individuazione delle direttive di competenza regionale, di cui all'art. 40, c. 5, in sede di sessione europea della Conferenza Stato-Regioni. Ne gioverebbe l'organizzazione dei lavori tecnici a supporto degli organi politici regionali.

L'adattamento delle leggi regionali di procedura alla legge 234, così come la puntuale applicazione delle leggi regionali già aggiornate, costituisce allora un'ottima occasione: a) per migliorare gli strumenti già a disposizione, proseguendo con la diffusione presso altre Regioni della sessione europea delle Assemblee, che dia allo stesso tempo indirizzi generali

---

(66) Il sistema delle due Regioni è analogo anche per il lavoro preparatorio che si svolge in Giunta a supporto dei lavori di Assemblea, dove esistono gruppi di lavoro composti da tecnici dei due organi regionali. Sul punto v. il successivo par. 6, riferito al caso della Regione Emilia-Romagna.

(67) Sulla base delle rispettive leggi di procedura, in combinato disposto con i regolamenti interni dei rispettivi Consigli regionali, analoga impostazione della sessione europea emerge anche per le Regioni Friuli Venezia Giulia, Umbria, Lombardia e Veneto. Seppure si debba rilevare qualche piccola variante, ad esempio sui tempi, che però non incide sull'impostazione di fondo; anzi, in alcuni casi, le varianti potranno contribuire a rendere ancora più efficiente il sistema.

alla Giunta sulla partecipazione al diritto europeo (fase ascendente e discendente) sul modello di quelle già collaudate, anticipandola però il più possibile all'inizio dell'anno<sup>68</sup>; b) per riorganizzare le strutture interne alle Giunte e alle Assemblee, rafforzando le sedi di collaborazione e di collegamento tecnico tra la partecipazione alla fase ascendente e discendente, ad esempio individuando una struttura basata su nuclei *regionali* di valutazione di atti europei che consenta un più efficace coordinamento interno a ciascuna Regione (Giunta e Assemblea), tra le Regioni stesse e tra queste e il Governo e che, allo stesso tempo, valorizzi le competenze europee dei funzionari regionali<sup>69</sup>; 3) per inquadrare gli strumenti della partecipazione regionale all'interno degli obiettivi europei della *better regulation*, con l'obiettivo più ampio di trarre dal processo di integrazione europea i maggiori benefici possibili per i cittadini.

Rientra a pieno titolo in questo ambito il tema della valutazione d'impatto territoriale in fase ascendente, questione fondamentale per le Regioni, tuttora aperta sia a livello europeo che interno. A questo tema, in questa sede, non si può che accennare, sottolineando tuttavia, in termini più generali, come la qualità della legislazione europea sia un tutt'uno con la qualità della legislazione nazionale e regionale e comporti necessariamente la condivisione di principi, obiettivi e strumenti tra i diversi livelli di governo<sup>70</sup>.

---

(68) In questo senso è intervenuta la Regione Lombardia, che anticipa al 31 gennaio la presentazione al Consiglio regionale, da parte del Presidente della Regione, della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento (art. 5, l.r. 17/2011), allineando così tra loro i tempi già previsti anche per la presentazione della relazione programmatica di fase ascendente (art. 4) e del disegno di legge europea regionale (art. 8). La sessione europea del Consiglio regionale prende in esame i tre documenti citati e il programma di lavoro annuale della Commissione europea, concludendosi entro il 31 marzo di ogni anno con un atto di indirizzo e con l'approvazione della legge europea regionale.

(69) A partire dagli END, sulla base di apposite disposizioni di carattere organizzativo da prevedere nelle leggi regionali di procedura. Una riflessione riferita al piano nazionale, che ben può essere estesa anche alle Regioni, si trova in R. AMATO, *Artt. 18, 19, 20, 21*, in L. COSTATO, L.S. ROSSI, P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012, n. 234*, Napoli, Ed. Scientifica, 2015, p. 216.

(70) V. «Legiferare meglio per ottenere risultati migliori – Agenda dell'UE», Comunicazione della Commissione europea – COM (2015) 215 def. La Commissione invita le Istituzioni e gli Stati membri a condividere questo impegno. Esso interessa l'intero ciclo delle politiche, dall'elaborazione di una proposta alla sua approvazione, attuazione e revisione.

### 6. *Un caso di studio: la Regione Emilia-Romagna*

Poiché, come più volte sottolineato, nell'attuazione della legge 234 e, in senso più generale, delle politiche europee cruciale risulta essere il ruolo delle Regioni, unito a quello degli Enti locali, pare importante illustrare l'esperienza concreta di una Regione molto attiva: l'Emilia-Romagna. Essa va collocata all'interno di un'evoluzione che ha visto tutto il sistema regionale muoversi, nel tempo, verso una presenza sempre più forte nei processi decisionali e nelle politiche europee<sup>71</sup>.

Il punto di svolta in materia è stato la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione (2001) che, nell'art. 117, c. 5, ha riconosciuto la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome, nelle materie di propria competenza, alla fase ascendente del diritto dell'UE e previsto l'obbligo di attuazione nella fase discendente. Da ciò ha preso avvio un processo che ha portato all'approvazione di molte leggi regionali di procedura, talvolta innovando la legislazione regionale precedente e questo a breve distanza dalla riforma costituzionale, anche in mancanza di una legge statale che disciplinasse puntualmente la materia (il primo testo legislativo si è avuto con l'emanazione della legge 131/2003, il cui art. 8 detta norme importanti, ma abbastanza scarse).

La Regione Emilia-Romagna era intervenuta prontamente<sup>72</sup>, con alcuni ar-

---

(71) Su questi aspetti v. C. Odone e G. Di Federico (a cura di), *Il recepimento delle direttive dell'Unione Europea nella prospettiva delle Regioni italiane. Modelli e soluzioni*, Napoli, Ed. scientifica, 2010.

(72) Si deve alla Regione Friuli Venezia Giulia il primo impianto organico per l'attuazione dell'art. 117, c. 5, della Costituzione (l.r. 10/2004), che prevedeva una legge comunitaria annuale (sul modello della legge La Pergola, la n. 86 del 1989, allora vigente) e si caratterizzava per un ampio rinvio all'utilizzo di regolamenti regionali e per l'inserimento di norme innovative, come gli indirizzi della Giunta regionale per la disapplicazione delle norme divenute incompatibili con l'ordinamento dell'UE. Nei primi anni successivi ad essa varie Regioni si dotarono di proprie leggi. Nel 2006 fu la volta di due Regioni piuttosto attive ed attente a queste tematiche: la Valle d'Aosta, con la legge n. 8, riguardante sia la UE sia i rapporti internazionali), e le Marche, con la legge n. 14 che ha delineato un sistema snello, che valorizza molto il Consiglio regionale. Nel 2007 hanno legiferato la Calabria (legge regionale n. 3, caratterizzata dalla distinzione di ruoli fra Consiglio e Giunta regionale). L'Umbria, nell'ambito di una legge regionale di generale riforma del sistema regionale e locale (la legge 7 luglio 2007, n. 23), inserì due articoli (29 e 30) che contenevano norme snelle, con la previsione di una legge comunitaria annuale (poi sostanzialmente non attuata). Le citate previsioni di questa legge sono ora superate dalla legge regionale 11 luglio 2014, n. 11, che ha dettato invece una disciplina organica per i rapporti con il diritto europeo e per i rapporti internazionali.

ticoli della propria legge regionale 6/2004, una legge di carattere generale finalizzata a raccordare le leggi di settore di attuazione della riforma del Titolo V (nella quale le norme in materia comunitaria erano solo gli artt. 2 e 3), ma bisogna dire che queste disposizioni non ebbero una pratica attuazione e vennero presto superate dall'impianto del nuovo Statuto (legge regionale 13/2005). Successivamente, la Regione Emilia-Romagna aveva avviato una esperienza rivelatasi decisiva: la costituzione di un gruppo di lavoro congiunto fra Giunta e Consiglio regionale (statutariamente ridenominato "Assemblea legislativa") destinato a studiare le modalità concrete per l'azione volta alla partecipazione alla fase ascendente ed all'attuazione dell'ordinamento europeo in fase discendente. L'elemento organizzativo cominciò ad essere visto come determinante: solo la costante preparazione e l'effettiva partecipazione delle strutture organizzative avrebbero consentito un buon livello di "europeizzazione" del sistema e avrebbero poi migliorato anche l'approccio di tutta la politica alle esigenze emergenti. Un primo risultato fu raggiunto con l'approvazione di un articolo (art. 38) nel nuovo Regolamento dell'Assemblea legislativa (n. 143 del 18 novembre 2007) dedicato espressamente allo svolgimento della "sessione comunitaria", da attuarsi annualmente sulla base del programma legislativo della Commissione europea e della relazione annuale sullo stato di attuazione dell'ordinamento europeo, allora prevista dall'art. 8 della c.d. legge Buttiglione (legge 11/2005) ed oggi sostituita dagli strumenti di cui all'art. 23, c. 7, lett. *f*), della legge 234.

Nel 2008 ha visto la luce la legge della Regione Emilia-Romagna n. 16 sulla partecipazione alla fase ascendente e sull'attuazione in fase discendente (oltre che relativa ai rapporti internazionali)<sup>73</sup>. Essa presenta un impianto organico, prevede la sessione comunitaria annuale e la possibilità (ma non l'obbligatorietà) della presentazione annuale di una legge comunitaria, in coincidenza con la sessione<sup>74</sup>.

---

(73) Nello stesso anno sono state approvate anche le leggi regionali della Campania (legge n. 18) e del Molise (n. 38): due leggi snelle che prevedono la sessione comunitaria.

(74) Sulla normativa dedicata all'Unione europea nella legge regionale 16/2008 v.: A. VOLTAN, *La nuova legge regionale n. 16/2008 sull'attività comunitaria, internazionale ed interregionale*, in questa *Rivista*, supplemento n. 1/2008, p. 8 ss.; E. BASTIANIN, *La prospettiva della Giunta circa la partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione ed attuazione del diritto comunitario*, *idem*, p. 37 ss.

Di fatto, questa legge ha portato alla costante attuazione dal 2009 di una sessione comunitaria (ad oggi ben sette) ed all'approvazione di varie leggi regionali comunitarie (la prima è stata la legge 12 febbraio 2010, n. 4, seguita dalla legge 27 giugno 2014, n. 7 e dalla legge 16 luglio 2015, n. 9). Nel 2015 la legge comunitaria è stata accompagnata da altre due leggi approvate e pubblicate il medesimo giorno, nell'ambito di un processo avviato dai lavori della sessione comunitaria: la legge regionale n. 10 dedicata all'abrogazione di norme obsolete – una sorta di REFIT normativo per una manutenzione tecnica periodica del sistema – e la legge n. 11 per l'inclusione ospitale dei Rom e Sinti<sup>75</sup>.

Nell'applicazione concreta, la legge 16/2008 ha visto affermarsi la centralità della sessione comunitaria annuale, come momento nel quale l'Assemblea legislativa esamina il programma legislativo della Commissione europea, al fine di definire su quali atti esercitare la partecipazione in fase ascendente, ed esamina lo stato di attuazione dell'ordinamento europeo in quello regionale. Al fine di realizzare con puntualità questa sessione è stata determinante l'effettiva strutturazione di due gruppi di lavoro tecnici: uno fra Assemblea legislativa e Giunta regionale ed uno nell'ambito delle direzioni generali della Giunta regionale.

Nel corso del tempo, tale sessione ha aumentato la sintonia con la società civile (l'Assemblea legislativa svolge da alcuni anni una udienza preliminare degli *stakeholder*) ed il suo livello di istituzionalizzazione: ogni anno infatti si conclude con una sessione "solenne" nella quale, alla presenza di rilevanti personalità, l'Assemblea legislativa detta i propri indirizzi alla Giunta regionale. Tuttavia, va notato che la Giunta regionale è, in realtà, protagonista di un percorso integrato con l'Assemblea perché tale sessione si apre con un «Rapporto conoscitivo»<sup>76</sup> da es-

---

(75) Il collegamento di quest'ultima legge con la "sessione comunitaria" si evince dalla deliberazione della Giunta regionale n. 501 del 2015 con la quale è stato approvato il «Rapporto conoscitivo» per l'anno 2015. Tale rapporto contiene, infatti, una parte (paragrafo XI.3, p. 181) dedicata al tema dell'integrazione dei Rom e dei Sinti, in coerenza con la normativa europea, e prevede nelle conclusioni l'opportuna revisione della normativa regionale in materia.

(76) Redatto dal Gruppo di lavoro tecnico inter-direzioni della Giunta. Sugli aspetti organizzativi di attuazione della legge e sul rapporto conoscitivo, cfr. M. RICCIARDELLI, *Il metodo della Regione Emilia-Romagna per la partecipazione in fase ascendente e per l'attuazione dell'ordinamento comunitario*, in questa *Rivista*, 5, 2008, p. 13 ss.

sa approvato che fornisce la base dell'ampia discussione che in Assemblée si svolge.

Seguendo l'esperienza della Regione Emilia-Romagna, nel 2009 leggi organiche per la regolamentazione della partecipazione in fase ascendente e in fase discendente sono state adottate in altre Regioni: la legge regionale n. 3 della Toscana, la legge n. 31 della Basilicata e la legge n. 22 dell'Abruzzo; ad esse hanno poi fatto seguito, nel 2010, la legge regionale n. 10 per la Sicilia e la legge regionale n. 13 per la Sardegna; infine, nel 2011, la Regione Puglia ha adottato la legge n. 24, la Regione Lombardia la legge n. 17 e la Regione Veneto la legge n. 26<sup>77</sup>.

Per quanto riguarda la partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase ascendente del diritto europeo, occorre sottolineare che questa interessante esperienza regionale si svolge in modo integrato, superando la dicotomia fra gli atti della Giunta regionale e quelli del Consiglio ed optando per una soluzione alla quale concorrono entrambi gli organi.

Infatti, una volta pervenuta la notizia di un atto della Commissione rispetto al quale è prevista la partecipazione regionale, viene attivato un meccanismo di collaborazione fra le strutture tecniche che porta l'apparato organizzativo della Giunta – più strutturato sui temi specifici – a proporre le osservazioni sostenute dalla Giunta medesima (attraverso i competenti Assessori) presso la Commissione competente dell'Assemblea legislativa. La risoluzione approvata dall'Assemblea viene poi trasmessa alla Presidenza della Giunta per l'invio al Governo. Si tratta quindi di un meccanismo integrato, in cui le posizioni della Giunta e dell'Assemblea si fondono in un unico atto condiviso.

Seguendo tali modalità, la Regione Emilia-Romagna ha approvato un notevole numero di atti (dal 2010 più di trenta) di partecipazione in fa-

---

(77) Successivamente all'entrata in vigore della legge 234 alcune Regioni o Province autonome hanno poi modificato la propria legislazione o con l'approvazione di una propria legge di procedura del tutto nuova – è il caso delle già citate leggi regionali del 2014 n. 11 della Regione Umbria e n. 39 della Regione Abruzzo, ma anche della legge regionale 9 febbraio 2015, n. 1 della Regione Lazio e della legge provinciale 16 febbraio 2015, n. 2 della Provincia autonoma di Trento – oppure hanno rivisto e adeguato la propria normativa previgente (legge regionale 5 agosto 2014, n. 7 della Regione autonoma Valle d'Aosta). Possiamo dunque affermare che è in pieno sviluppo un processo di ammodernamento della legislazione regionale e delle Province autonome.

se ascendente. Fra questi, un gruppo riguarda la pubblica amministrazione ed il modo in cui essa si organizza per la prestazione dei servizi, rispetto ai cittadini e alle imprese. Fra gli argomenti che, invece, hanno una più forte caratura politica<sup>78</sup>, si segnalano quelli che si occupano delle strategie per il lavoro o dei servizi per l'impiego<sup>79</sup>. Un altro tema, collegato sempre al lavoro e agli obiettivi che l'Unione europea si è posta in materia di occupazione, è quello dell'istruzione<sup>80</sup>, a cui si aggiunge, quale argomento di rilievo, quello della tutela dell'ambiente<sup>81</sup>. Infine, in materia di turismo, va notata la risoluzione n. 5327 sulla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni sulla «Strategia europea per una maggiore crescita e occupazione nel turismo costiero e marittimo»<sup>82</sup> e sulla proposta di raccomandazione del Consiglio relativa ai «Principi europei della qualità del turismo»<sup>83</sup>. A tale riguardo, le osservazioni della Regione Emilia-Romagna<sup>84</sup> hanno portato, per la prima volta, alla richiesta di intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, utilizzando effettivamente l'art. 24, c. 4, della legge 234.

---

(78) Rileva infatti anche una ulteriore sotto-distinzione: quella fra oggetti di più forte caratura politica ed oggetti che hanno una valenza nella quale le valutazioni e le scelte che vengono proposte – con le osservazioni e con l'esame di sussidiarietà – si muovono su di un piano più organizzativo e di dettaglio (per esempio la risoluzione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna n. 4484 del 13 settembre 2013 relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici).

(79) Si può segnalare, ad esempio, la risoluzione dell'Assemblea legislativa n. 4314, approvata nella seduta del 22 luglio 2013, sulla proposta di decisione del Parlamento europeo su una cooperazione rafforzata tra i servizi pubblici per l'impiego (SPI) COM(2013) 430 def. del 17.3.2013, che ha un forte rilievo sociale ed economico.

(80) V., ad esempio, la risoluzione n. 4556 del 1° ottobre 2013, concernente la comunicazione della Commissione intitolata «L'istruzione superiore europea nel mondo», COM (2013) 499 def. dell'11.7.2013.

(81) Si segnalano, in proposito, la risoluzione dell'Assemblea legislativa n. 5121 del 2014 sul pacchetto di misure per la qualità dell'aria, nonché la risoluzione n. 5281 del 2014 sulla ricerca e produzione di idrocarburi mediante fratturazione idraulica ad elevato volume nella UE, in relazione alla comunicazione COM (2014) 23 def. e alla raccomandazione C(2014) 267 def.

(82) COM (2014) 86 def. del 20.2.2014.

(83) COM (2014) 85 def. del 20.2.2014.

(84) Approvate ai sensi dell'art. 24, c. 3, della legge 234 e formalizzate con deliberazione della Commissione Assembleare I in data 20 marzo 2014.

Proprio la scelta degli argomenti rappresenta un elemento interessante da sottolineare e valorizzare, in quanto le Regioni dovrebbero essere in più forte collegamento fra loro. Dall'esame e confronto dei temi è infatti possibile attivare un sistema per cui non sia una singola Regione, ma un gruppo di amministrazioni regionali, a partecipare congiuntamente su di un oggetto che suscita un comune interesse per la fase ascendente. Ciò richiede la messa a punto di strumenti specifici per favorire la coesione istituzionale. Si segnala al riguardo come nel nuovo sito dell'Osservatorio Legislativo Interregionale – che vede la collaborazione dei servizi legislativi delle Giunte e dei Consigli regionali – sia stata attivata una banca dati specifica, volta a raccogliere tutte le leggi regionali, i documenti analoghi al «Rapporto conoscitivo» o le risoluzioni assunte dalle Regioni, al fine di rendere più facilmente accessibili a chiunque materiali di pregio per il coordinamento reciproco delle Regioni. Questo strumento può dare un contributo effettivo a quello che appare essere il fattore strategico della partecipazione ascendente ai processi decisionali europei: il coordinamento interregionale.



## *Governance* economica europea e coordinamento delle politiche economiche: il “semestre europeo”

*Pierre Ecochard\**

*Sommario: 1. Dal Patto di stabilità e crescita al semestre europeo: come funziona la governance della zona euro – 2. La genesi del Patto di stabilità e crescita – 3. Il Patto di stabilità e crescita alla prova – 4. Il semestre europeo: un nuovo quadro per la produzione delle politiche di bilancio – 5. Conclusioni*

### *1. Dal Patto di stabilità e crescita al semestre europeo: come funziona la governance della zona euro*

La crisi della zona euro che stiamo vivendo ha origine dagli squilibri accumulatisi al suo interno negli ultimi 25 anni. Durante alcuni anni caratterizzati da un facile accesso al credito i tassi restavano bassi anche per gli Stati con le finanze pubbliche più fragili, incoraggiando politiche imprevedenti. In questo contesto si sono consolidati tre tipi di squilibri, più o meno gravi secondo i Paesi: aumento dei disavanzi, divergenze di competitività, disordini bancari. La forte recessione iniziata nel 2008 ha messo in evidenza la gravità di queste difficoltà e ha costretto gli Stati membri e le istituzioni europee a riformare significativamente le regole di *governance* della zona euro.

Il Patto di stabilità è stato trasformato dalla crisi: quello che nei primi anni era un moderatore delle politiche di bilancio è diventato un vincolo significativo per i Governi nazionali. La maggior parte degli Stati membri è in una situazione meno favorevole, per quanto riguarda i bilanci, rispetto al periodo precedente la crisi, e si ritrova soggetta a una sorveglianza del-

---

\* Il contributo costituisce una rielaborazione dell'intervento svolto dal relatore al seminario del 20 giugno 2014, organizzato dal CINESEO nell'ambito del «Secondo ciclo di seminari specialistici sulle politiche europee», come illustrato nella Presentazione di questo fascicolo. Le opinioni espresse sono quelle personali dell'autore e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

le politiche di bilancio più rigorosa e più attenta alla situazione congiunturale. La protezione garantita ai cittadini contro le politiche di bilancio miopi dei Governi, che mettono a rischio la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, basterebbe da sola a giustificare l'iscrizione dei bilanci nazionali in un quadro europeo. Ma dal punto di vista dell'Europa il motivo principale è evitare che le politiche imprudenti di uno Stato nuocciano ai suoi *partner*, destabilizzando la zona euro nel suo insieme. Gli insegnamenti tratti dalla recente crisi economica, finanziaria e del debito sovrano hanno, infatti, portato a successive riforme delle norme UE con l'introduzione di nuovi sistemi di sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio e di un nuovo calendario di bilancio per la zona euro. Le nuove disposizioni (introdotte con il *Six-pack*, il *Two-pack* e il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance*) sono integrate in un processo globale di coordinamento delle politiche economiche, denominato "semestre europeo" (che non è legato alla presidenza di turno del Consiglio dell'Unione). Questo sistema integrato garantisce norme più chiare, un migliore coordinamento delle politiche nazionali nel corso dell'intero anno e un dibattito democratico sulle politiche di bilancio migliorato, aiutando gli Stati membri a rispettare i loro impegni di riforma e di bilancio e rendendo così più solida l'Unione economica e monetaria nel suo complesso.

Il nome "semestre" deriva dal fatto che le relative attività si concentrano nei primi sei mesi dell'anno. Durante il semestre, l'Unione dà un impulso alle politiche economiche tramite raccomandazioni agli Stati membri, che possono poi essere prese in conto dai Governi nella preparazione, durante la seconda metà dell'anno, della legge di bilancio per l'anno successivo. In tal modo, il semestre europeo mira a garantire finanze pubbliche sane, promuovere la crescita economica e prevenire squilibri macroeconomici eccessivi nell'UE<sup>1</sup>.

La seconda parte di questo articolo delinea le origini del Patto di stabilità e crescita; nella terza viene spiegato come la sua evoluzione sia sta-

---

(1) Per dettagli sul funzionamento del semestre europeo così come aggiornato, si veda EUROPEAN COMMISSION, *2015 European Semester: Country-specific recommendations*, COM(2015) 250. Per una presentazione completa della *governance* economica dell'Unione, EUROPEAN COMMISSION, *Vademecum on the Stability and Growth Pact*, European Economy, Occasional Papers 151, May 2013.

ta fortemente condizionata dalle difficoltà che ne hanno segnato l'applicazione, dall'introduzione dell'euro alla crisi finanziaria. Nella quarta parte, infine, è illustrato il funzionamento del semestre europeo risultante da queste riforme.

## 2. *La genesi del Patto di stabilità e crescita*

L'idea sottesa al Patto è impedire che gli Stati membri mettano in atto politiche di bilancio imprudenti da *free rider* che altererebbero gli equilibri dell'intera zona. Questo pericolo potenziale era già stato identificato dai primi architetti dell'Unione economica e monetaria (UEM). Quando nel 1970 il Rapporto Werner<sup>2</sup> propone il primo piano completo per la realizzazione di una UEM, prospetta un centro di decisione per la politica economica in grado di determinare a livello europeo l'orientamento di bilancio dell'intera zona, influenzando il livello e l'orientamento dei saldi (di bilancio) e i metodi di finanziamento dei disavanzi o di utilizzo delle eventuali eccedenze. Secondo il Rapporto da ciò discende naturalmente la necessità di trasferire a livello europeo una corrispondente responsabilità parlamentare. Gli autori del Rapporto ritenevano indispensabile che il livello europeo disponesse di strumenti di bilancio per far fronte alla situazione congiunturale e prevenire le divergenze delle politiche di bilancio nazionali: per rispondere alla politica monetaria unica della Banca centrale è necessaria una politica economica comune<sup>3</sup>.

Vent'anni dopo, durante il negoziato per il trattato di Maastricht, le scelte vanno in senso diverso. Il Rapporto Delors (1989), che disegna per grandi linee la UEM come sarà realizzata negli anni '90, prevede regole di buona condotta di bilancio senza che vi sia un'autorità centrale con il potere di indirizzare le politiche di bilancio: coordinamento è la parola chiave. I negoziatori ritengono che la proibizione del salvataggio di uno Stato da parte dei suoi *partner* (principio del *no bail-out* o del non salvataggio finanziario) favorirà l'imposizione della disciplina da parte

---

(2) Da Pierre Werner, allora Presidente del governo lussemburghese.

(3) Pierre Werner, *Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté*, 8.10.1970, Lussemburgo.

dei mercati finanziari: uno Stato con una politica troppo rilassata sarebbe punito da tassi di interesse proibitivi.

L'architettura prescelta si basa dunque su due pilastri: i limiti imposti al finanziamento degli Stati e un Patto di stabilità e crescita che limita il debito e il disavanzo. Tre articoli del Trattato di Maastricht proibiscono in pratica varie modalità di finanziamento della spesa degli Stati membri. L'articolo 123 rende impossibile il finanziamento degli Stati membri da parte della Bce<sup>4</sup>. L'articolo 124 proibisce il finanziamento privilegiato degli Stati membri da parte di istituzioni finanziarie private. L'articolo 125 contiene il principio del *no bail-out* secondo il quale gli Stati membri non rispondono dei debiti contratti dagli altri Stati membri. L'articolo 126 pone le basi del Patto di stabilità e crescita: introduce il principio delle soglie di disavanzo e debito che gli Stati membri si impegnano a non sorpassare. Il disavanzo deve restare al di sotto del 3% del Pil e il debito al di sotto del 60% del Pil, o diminuire a sufficienza convergendo verso questa soglia. Il Trattato contiene inoltre, nel Protocollo n. 12, delle precisazioni sull'applicazione dell'articolo 126. Infine, nel 1997, vengono adottati i testi della legislazione secondaria che definisce in dettaglio le modalità di applicazione dell'articolo 126 del Trattato: questo insieme di disposizioni (articolo 126 del Trattato, Protocollo e legislazione secondaria) costituisce la base giuridica del Patto di stabilità e crescita propriamente detto<sup>5</sup>. Nella sua prima versione il Patto conteneva tre serie di disposizioni:

- un braccio preventivo, con l'obiettivo di prevenire il manifestarsi di disavanzi eccessivi mediante la fissazione, per ciascuno Stato membro, di un obiettivo di bilancio a medio termine per il disavanzo. Questo obiettivo di disavanzo, significativamente più basso della soglia del 3%, avrebbe dovuto consentire margini di manovra sufficienti a evitare di superare la soglia del 3% anche in caso di rallentamento congiunturale. L'obiettivo da raggiungere è una situazione di bilancio prossima all'equilibrio o in avanzo, ma non è definito numericamente nei regolamenti adottati nel 1997;

---

(4) In questo articolo è utilizzata la numerazione corrente. L'articolo 123 era originariamente il 104 del Trattato di Maastricht.

(5) Anche la risoluzione del Consiglio europeo relativa al Patto di stabilità e crescita adottata il 17 giugno 1997 fa parte del Patto, pur non avendo effetti giuridici.

- una definizione della nozione di disavanzo eccessivo. Il Trattato aveva definito eccessivo il disavanzo superiore al 3% del PIL, lasciando però due porte aperte: da un lato indicando che un superamento eccezionale e temporaneo non va considerato eccessivo, dall'altro indicando che la Commissione deve prendere in considerazione «ogni altro fattore pertinente» per determinare se un disavanzo va qualificato come eccessivo;
- dei meccanismi correttivi. Il Patto introduce un calendario preciso delle tappe della procedura per disavanzo eccessivo, prevedendo un massimo di dieci mesi tra la notifica di un disavanzo di bilancio eccessivo e l'adozione delle sanzioni da parte del Consiglio. Il Patto definisce inoltre le modalità della sanzione, che ha la forma di un deposito infruttifero che va dallo 0,2 allo 0,5% del PIL, e che può essere convertito in ammenda in caso di mancata correzione del disavanzo eccessivo.

### ***3. Il Patto di stabilità e crescita alla prova***

Nel periodo successivo all'adozione del Trattato di Maastricht e dell'euro (1999) si riscontra un miglioramento della situazione d'insieme degli Stati membri per quanto riguarda il bilancio (tranne per la Germania, già sotto il 3% nel 1992, e per la Grecia, che pianifica di adottare l'euro in un secondo momento).

Le difficoltà nell'applicazione del Patto di stabilità invece si manifestano fin dai primi anni dell'euro. Subito dopo l'adozione della moneta unica molti Stati membri mettono in atto politiche di bilancio contrarie dapprima allo spirito del Patto, poi in contraddizione evidente con le sue disposizioni. Alcuni Stati prendono l'abitudine di trasmettere programmi di stabilità e crescita caratterizzati da previsioni di crescita troppo ottimistiche e da stime per difetto della spesa pubblica.

Dal 2001, dopo un improvviso cambiamento della situazione congiunturale, il disavanzo della zona nel suo insieme aumenta notevolmente<sup>6</sup>. Nel novembre del 2002 la Commissione avvia una procedura per disavanzo eccessivo nei confronti della Germania, nell'aprile 2003 è il turno della Francia. Nel corso del 2003 il Consiglio decide che vi è un'effett-

---

(6) Agli effetti del ciclo si aggiunge il fatto che parecchi Stati membri nel 2000 avevano beneficiato di importanti entrate *una tantum* provenienti dalla vendita delle licenze Umts.

tiva situazione di disavanzo eccessivo nei due Paesi e indica i provvedimenti da adottare, fissando un termine per l'adozione di misure volte alla correzione della situazione di bilancio. Nell'autunno dello stesso anno la Commissione, che ritiene insufficienti i provvedimenti adottati dai due Paesi per correggere il disavanzo, propone al Consiglio di constatare l'inadempimento della Germania e della Francia. Il 25 novembre 2003 il Consiglio adotta conclusioni sulla Francia e sulla Germania che riprendono la proposta della Commissione, ma risultano meno rigorose e soprattutto restano al di fuori del quadro della procedura per disavanzo eccessivo. Questa decisione, contestata dalla Commissione, sarà annullata dalla Corte di giustizia il 13 luglio 2004. L'episodio nel suo insieme è percepito come un chiaro segno di indebolimento del Patto, considerato che due Stati membri hanno potuto ignorare i vincoli di bilancio contro il parere della Commissione facendo leva sul loro peso nel Consiglio.

La metà degli Stati membri della zona euro non rispetta, tra il 2003 e il 2005, la soglia del 3% del PIL per il disavanzo. La BCE conclude, nel 2008, che nell'applicazione del Patto di stabilità sono mancati la volontà politica e il rigore necessari<sup>7</sup>. La credibilità del Patto risulta indebolita anche sotto un altro aspetto: nel 2004 e nel 2009, a seguito di due cambiamenti di Governo, emerge il fatto che le statistiche e le previsioni di debito e disavanzo della Grecia sono state pesantemente manipolate per mascherare la vera portata delle difficoltà di bilancio del Paese. Nella pratica le frodi non saranno mai sanzionate. Eppure nel 2005 la Commissione aveva richiesto poteri più ampi per effettuare ispezioni sul posto in caso di dubbi sulla qualità dei dati trasmessi dagli Stati membri. Il Consiglio aveva respinto la proposta.

La situazione chiaramente insoddisfacente della *governance* della zona euro suscita un lungo dibattito sul Patto di stabilità e crescita. Il Consiglio raggiunge finalmente un accordo nel marzo del 2005 su una rimodulazione volta a prendere maggiormente in considerazione l'effetto del ciclo sulle finanze pubbliche degli Stati membri. Le modifiche incidono sul braccio preventivo del Patto e sulle procedure per

---

(7) ECB MONTHLY BULLETIN, *Ten Years of the Stability and Growth Pact*, ottobre 2008.

disavanzo eccessivo. Per quanto riguarda il braccio preventivo l'obiettivo vago di un bilancio vicino all'equilibrio o in avanzo è sostituito da un obiettivo a medio termine quantificato con precisione, determinato in funzione del debito pubblico e dell'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità delle finanze pubbliche a lungo termine.

Questo obiettivo di medio termine è definito in termini strutturali, ovvero tenendo conto degli effetti del ciclo e delle misure *una tantum* sul livello del disavanzo. Viene aggiunto l'obbligo di un progresso di mezzo punto del Pil per anno verso questo obiettivo di medio termine, anche se la riforma lascia agli Stati membri la possibilità di allontanarsi dal percorso di correzione del disavanzo per attuare riforme strutturali. Il braccio correttivo del Patto, ovvero la procedura per disavanzo eccessivo propriamente detta, è anch'esso profondamente modificato dalla riforma del 2005. La definizione delle circostanze eccezionali che consentono di superare la soglia del 3% del Pil è notevolmente ampliata per comprendere i cali dell'attività e i periodi prolungati di crescita positiva ma inferiore al potenziale. Gli altri fattori pertinenti che possono giustificare un disavanzo oltre il 3% sono definiti meglio, e si precisa che si terrà conto dei fattori considerati pertinenti dallo Stato membro interessato. I termini della procedura sono estesi, anche se resta il principio generale che i disavanzi eccessivi devono essere corretti al più tardi nell'anno successivo alla loro identificazione. Il Consiglio può tuttavia accordare un termine di due anni in caso di circostanze particolari, ed estendere ulteriormente il termine se lo Stato membro non può correggere il disavanzo eccessivo a seguito di sviluppi macroeconomici imprevisti.

Con la crisi finanziaria del 2008 diviene evidente che la *governance* della zona euro va rinforzata. Le finanze pubbliche degli Stati membri della zona euro sono messe a dura prova: tutti tranne l'Estonia e la Svezia sono stati soggetti, o lo sono ancora, a una procedura di disavanzo eccessivo. I disavanzi degli Stati membri sono molto elevati, e i livelli di debito in forte rialzo. In questo contesto è essenziale rafforzare la credibilità del Patto e con questa la credibilità delle finanze pubbliche degli Stati membri. È questo l'obiettivo del pacchetto legislativo adottato a

dicembre 2011, detto nel gergo di Bruxelles *Six-pack*<sup>8</sup>. La principale innovazione, sostenuta dal Parlamento, è il rovesciamento dell'onere della prova: con il *Six-pack*, quando la Commissione propone di sanzionare uno Stato membro, è necessaria la maggioranza al Consiglio per opporsi, non per approvare (procedura detta "a maggioranza qualificata inversa"). Vi sono altre modifiche: rafforzamento del braccio preventivo del Patto, maggiore considerazione per i livelli del debito<sup>9</sup>, miglioramento dei quadri nazionali di definizione delle politiche di bilancio, in particolare per evitare statistiche e previsioni fantasiose, e infine una procedura per la prevenzione degli squilibri macroeconomici eccessivi. Un altro pacchetto legislativo di minore ampiezza viene adottato nell'aprile 2013: il *Two-pack*, che dispone che la Commissione dia una valutazione pubblica dei progetti nazionali di bilancio nell'autunno di ciascun anno ed esprima eventualmente delle riserve o domandi di presentare un nuovo progetto qualora il progetto di bilancio non sia in linea con il Patto<sup>10</sup>.

Il 2 marzo 2012 è adottato il Patto di bilancio europeo (*Fiscal compact*), denominato ufficialmente Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance*, che essenzialmente riprende alcuni elementi della riforma del Patto del 2011 rafforzandone determinati aspetti. Il *Fiscal compact* prevede inoltre che gli Stati membri adottino norme nazionali, se possibile a livello costituzionale, che riprendano l'obiettivo a medio termine del disavanzo strutturale. Viene inoltre rafforzato il ruolo della Commissione nella procedura per disavanzo eccessivo, ampliando le tappe della procedura in cui si applica la maggioranza qualificata inversa.

Infine, il 13 gennaio 2015, la Commissione adotta una comunicazione sulla flessibilità nel Patto di stabilità, nella quale descrive la maniera in cui applicherà le regole del Patto, e in particolare quelle che permettono di accordare margini di manovra agli Stati membri che mettono in opera riforme strutturali o realizzano investimenti pubblici.

---

(8) Il pacchetto è costituito da cinque regolamenti e una direttiva. In inglese *6-pack* si riferisce alla confezione standard da sei birre e, metaforicamente, agli addominali scolpiti.

(9) Gli Stati membri in cui il rapporto debito/Pil supera il 60% devono ridurlo di un ventesimo ogni anno.

(10) Il parere della Commissione non è vincolante.

#### 4. *Il semestre europeo: un nuovo quadro per la produzione delle politiche di bilancio*

Questo lungo processo di gestazione ha prodotto un insieme di regole complesso che, sebbene imperfetto, costituisce uno strumento efficace di coordinamento delle politiche economiche e rafforza la credibilità a lungo termine delle finanze pubbliche degli Stati membri. Questo insieme di strumenti di coordinamento è denominato “semestre europeo”<sup>11</sup>. Il semestre europeo è un ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nell’Unione, che si concentra nei primi mesi dell’anno: da qui il nome. Nel corso della prima metà dell’anno il livello europeo dà un impulso mirato ad armonizzare le politiche degli Stati membri, consentendo loro di prendere in considerazione questo contributo nella progettazione delle loro politiche economiche e di bilancio nella seconda metà dell’anno.

Raggruppando le diverse procedure europee di coordinamento delle politiche economiche, la creazione del semestre europeo nel 2010 ha consentito di razionalizzare la *governance* economica dell’Unione coprendo tutto il campo della politica macroeconomica. Il semestre è strutturato secondo tre assi principali, corrispondenti a tre strumenti di coordinamento. In primo luogo si mira a promuovere la crescita economica mediante riforme strutturali: è il ruolo della Strategia Europa 2020 (di cui non si tratta in questo articolo). Il secondo asse mira a garantire finanze pubbliche sane: è il campo del Patto di stabilità e crescita. Infine, la sorveglianza degli squilibri macroeconomici grazie alla procedura istituita a questo fine dal summenzionato *Six-pack* costituisce il terzo asse del semestre.

Il semestre inizia a novembre con la pubblicazione dell’analisi annuale della crescita in cui la Commissione europea effettua una valutazione della situazione macroeconomica dell’Unione e delle priorità di politica economica che ne derivano. L’analisi riguarda l’Unione nel suo complesso e copre l’insieme del campo delle politiche economiche. Contemporaneamente la Commissione pubblica la relazione sul meccanismo di allerta nella quale, sulla base di un quadro di 11 indicatori, de-

---

(11) Il semestre europeo non è legato alla Presidenza a rotazione del Consiglio.

termina quali Stati membri vanno sottoposti ad un esame più approfondito in considerazione della situazione macroeconomica. Gli Stati membri che presentano squilibri macroeconomici saranno oggetto di una sorveglianza speciale nel corso dell'anno. In seguito, nel mese di febbraio, la Commissione pubblica un'analisi dettagliata per ciascuno Stato membro, effettuando una valutazione approfondita della loro situazione e determinando se gli eventuali squilibri macroeconomici identificati nel rapporto sul meccanismo di allerta sono tali da essere qualificati come "eccessivi". Queste relazioni per Paese sono preparate in particolare sulla base di missioni informative organizzate negli Stati membri. Durante il Consiglio europeo di primavera i capi di Stato e di Governo adottano le priorità economiche fondate sull'analisi annuale della crescita della Commissione.

Gli Stati membri, tenendo conto delle priorità adottate dal Consiglio e delle relazioni per Paese della Commissione, pubblicano a questo punto due documenti che illustrano la loro politica economica per gli anni futuri. Si tratta del Programma nazionale di riforme (sulle politiche macroeconomiche in generale) e del Programma di stabilità o convergenza (sulla politica di bilancio). In Italia questi documenti sono riuniti nel Documento economico e finanziario (DEF). La Commissione esamina in dettaglio i programmi di ciascuno Stato membro e produce delle proposte di raccomandazioni specifiche per Paese, che costituiscono la conclusione del suo lavoro di coordinamento. Le raccomandazioni sono in seguito modificate e adottate dal Consiglio dell'Unione all'inizio di luglio.

Nelle raccomandazioni il Consiglio analizza la situazione di ciascuno Stato membro e raccomanda le misure da adottare nei successivi 12 mesi. I temi affrontati sono i più vari, dalle finanze pubbliche alla politica dell'occupazione, passando per l'istruzione e la ricerca. Non si tratta, di norma, di indicazioni vincolanti, sebbene alcuni aspetti possano riguardare il Patto di stabilità e crescita o la procedura per gli squilibri eccessivi. Con l'adozione delle raccomandazioni si chiude il semestre europeo propriamente detto, e inizia quello che potremmo chiamare il semestre nazionale, nel corso del quale gli Stati adottano le leggi finanziarie, elemento quadro delle politiche economiche nazionali. Vi è ancora un ultimo contributo della Commissione europea alla preparazione delle leg-

gi finanziarie: un parere non vincolante sui progetti di legge finanziaria degli Stati della zona euro, in ottobre. Infine, il Parlamento europeo fa il bilancio del semestre in un rapporto adottato in autunno.

### 5. Conclusioni

Il semestre europeo, ormai lo possiamo constatare, è un processo elaborato di dialogo tra gli Stati membri, la Commissione e il Parlamento, che ha portato a rafforzare il coordinamento delle politiche economiche nell'Unione. La sua complessità dipende in primo luogo dalla complessità del suo obiettivo: armonizzare politiche talmente varie che coinvolgono attori così diversi non è certo un compito facile. Inoltre a questa complessità si è arrivati come risultato dell'evoluzione della *governance* della zona euro nella sua storia breve ma ricca di eventi. Questa storia non è arrivata alla fine, ma non possiamo che notare i grandi progressi realizzati dall'adozione del Trattato di Maastricht. Le riforme successive al Patto e la messa in opera del semestre europeo hanno contribuito a rafforzare la solidità e la credibilità dell'euro in un periodo particolarmente difficile. La *governance* della zona euro continuerà inevitabilmente a evolversi negli anni a venire. Speriamo che lo faccia rispondendo all'obiettivo che Jean Monnet attribuiva, nelle sue memorie, alle istituzioni: «Le istituzioni, se costruite bene, sono in grado di accumulare la saggezza e trasmetterla alle generazioni successive».



## La soluzione delle procedure di infrazione europee. Verso una modalità di collaborazione Stato-Regioni

*Roberto Adam, Nicola Minasi, Giorgio Perini, Elena Cano, Emanuele Prosperì\**

*Sommario: 1. La procedura di infrazione nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – 2. La PA alla prova del contenzioso comunitario. Possibilità e strategie per le Regioni – 2.1. Gli atti alle origini delle infrazioni – 2.2. Il ruolo delle denunce – 2.3. L'esame interno da parte della Commissione – 2.4. La necessità di protocolli di risposta prefissati – 3. La procedura d'infrazione e il ruolo della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Ue con particolare riferimento ai casi in cui sono coinvolte le Regioni – 3.1. Diagnosi della situazione – 3.2. Qualche interpretazione di questi dati – 3.3. Verso il miglioramento della prestazione dell'Italia nel contenzioso europeo – 3.4. Il contributo della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea – 4. Il Dipartimento per le politiche europee e la gestione delle procedure di infrazione – 4.1. La Struttura di missione per le procedure d'infrazione – 4.2. Dati aggiornati al 28 maggio 2015 – 4.3. La banca dati EUR-Infra – 5. L'esperienza di Regione Lombardia nella gestione delle procedure di infrazione*

### *1. La procedura di infrazione nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*

Il controllo sul rispetto da parte degli Stati membri degli obblighi loro imposti dal diritto dell'Unione europea è sostanzialmente accentrato, nel sistema dell'Unione, nelle mani della Commissione europea e della

---

\* Il contributo costituisce una rielaborazione degli interventi svolti dai relatori al seminario del 30 giugno 2014, organizzato dal CINESEO nell'ambito del «Secondo ciclo di seminari specialistici sulle politiche europee», come illustrato nella Presentazione di questo fascicolo. Roberto Adam ha redatto il paragrafo 1, Nicola Minasi il paragrafo 2, Giorgio Perini il paragrafo 3, Elena Cano il paragrafo 4, Emanuele Prosperì il paragrafo 5. Le opinioni espresse sono quelle personali degli autori e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

Corte di giustizia. Esse vi provvedono, ciascuna in funzione delle proprie competenze, nel quadro di quella che nel gergo ormai comune viene denominata procedura d'infrazione<sup>1</sup>.

Oltre a non essere così ufficialmente definita dai Trattati, la procedura d'infrazione è da questi disciplinata nel dettaglio solo per quanto riguarda lo sbocco finale dinanzi alla Corte. Negli artt. 258 e 260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) ad essa dedicati, infatti, le modalità del suo svolgimento a livello di Commissione vi risultano solo accennate nelle grandi linee. La sua effettiva articolazione procedurale, come del resto i suoi elementi costitutivi, si sono perciò venuti delineando, nel corso del tempo, sulla base essenzialmente della prassi della stessa Commissione e della giurisprudenza della Corte.

La procedura d'infrazione è del resto interamente incentrata, come si è detto, sull'azione di queste due istituzioni: la Commissione cui spetta avviarla e gestirne, in dialogo e confronto con lo Stato membro, la fase precontenziosa di definizione dei fatti in contestazione e di loro prima valutazione giuridica; la Corte di giustizia cui compete, in caso di disaccordo tra la Commissione e lo Stato, accertare in via definitiva, nel quadro della fase contenziosa, l'esistenza o meno di una violazione del diritto dell'Unione. La procedura d'infrazione è, infatti, il procedimento attraverso cui l'Unione accerta e sanziona le violazioni da parte degli Stati membri dei loro obblighi europei, che essi derivino da norme dei Trattati, o da disposizioni di atti adottati in loro applicazione dalle istituzioni, o ancora da principi generali del diritto dell'Unione o da accordi da questa conclusi con Paesi terzi, e quale che sia il comportamento, commissivo o omissivo, che ha dato luogo a tali violazioni.

---

(1) Sulla procedura di infrazione, tra i contributi più recenti, v.: P. MORI, *Articoli 258, 259 e 260 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2014, p. 2013 ss.; P. MORI, *Profili problematici dell'esecuzione delle sentenze della Corte di giustizia di condanna degli Stati membri ex art. 260 TFUE*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2015, p. 2029 ss.; C. AMALFITANO, *La procedura di "condanna" degli Stati membri dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2012; S. PEERS, *Sanctions for Infringement of EU Law after the Treaty of Lisbon*, in *European Public Law*, 2012, p. 31 ss.; M. TRAPANI, C. ZADRA, *Art. 258*, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, Simone, 2012, p. 1796 ss.; A. SIKORA, *Financial Penalties for non-execution of the Judgment of the Court of Justice of the EU*, in A. LAZOWSKI & S. BLOCKMANS (eds.), *Research Handbook on EU Institutional Law*, Edward Elgar, 2014; G. DI COSIMO (a cura di), *L'Italia inadempiente. La difficile attuazione del diritto europeo in materia ambientale*, Padova, Cedam, 2012.

La procedura è quindi diretta nei confronti degli Stati membri e riguarda le violazioni loro imputabili, anche se ciò non significa che solo comportamenti messi in atto direttamente dallo Stato possano essere oggetto di una procedura d'infrazione. Ciò che rileva dal punto di vista europeo è che il comportamento contestato sia riconducibile allo Stato quale che ne sia l'autore materiale dello stesso, sia esso un organo dello Stato centrale (Governo, Parlamento, giudici), un ente pubblico territoriale o locale (Regioni, Comuni), ovvero un ente altrimenti rientrante nella sfera pubblica, perché ad essa formalmente appartenente (Università pubbliche) o perché a tale sfera sostanzialmente riconducibile (società di diritto privato interamente partecipata dal pubblico o incaricata di un pubblico servizio); né a questo fine hanno rilievo, per escludere la responsabilità sul piano europeo dello Stato in quanto tale, eventuali giustificazioni basate sull'indipendenza o sull'autonomia costituzionalmente garantita di taluni degli organi o degli enti di cui sopra. E finanche un comportamento di privati può essere motivo dell'apertura di una procedura d'infrazione nei confronti dello Stato, quando quest'ultimo abbia mancato di reagire o di impedire atti di questi, lesivi, ad esempio, di una delle libertà fondamentali di circolazione nel mercato interno.

Venendo ora al concreto svolgimento della procedura di infrazione, la sua fase precontenziosa, di competenza, come si è detto, della Commissione, si articola sostanzialmente in tre sotto-fasi. La prima di queste, di natura strettamente amministrativa, perché affidata ai soli servizi amministrativi della Commissione, assicura la prima gestione, attraverso il sistema c.d. *Eu Pilot*, della "notizia di reato" di cui la Commissione sia venuta a conoscenza in via diretta ovvero sulla base di una denuncia individuale da parte di privati o di un'interrogazione a lei rivolta da un membro del Parlamento europeo. Il sistema *Eu Pilot*, creato come sistema volontario nel 2007 ed ora applicato in modo generalizzato a tutti gli Stati membri, consiste infatti in un meccanismo telematico di scambio scadenziato di comunicazioni tra la Commissione e gli Stati membri in relazione ad ogni caso di presunta violazione di norme UE da parte di questi. Esso è destinato ad accertare i fatti ed eventualmente gli elementi di diritto che caratterizzano la vicenda, ai fini della decisione della Commissione circa il seguito da dare alla "notizia di reato".

Si tratta quindi di una fase prevalentemente informativa che, però, avendo rilevanza per la decisione sull'apertura formale o meno della procedura d'infrazione, non va assolutamente sottovalutata da parte delle amministrazioni interessate. Innanzitutto, una corretta informazione può meglio convincere la Commissione dell'infondatezza delle accuse rivolte allo Stato. In ogni caso, il carattere del tutto preliminare e ancora informale dell'azione della Commissione fa sì che questa disponga al riguardo di una maggiore flessibilità rispetto alla decisione da prendere. Dato che la questione è gestita per il momento dalla sola DG competente, può risultare più agevole, infatti, indurre la Commissione a tener conto non solo degli aspetti di stretta rispondenza al diritto, ma anche delle ragioni di opportunità legate al contesto specifico in cui si è inserita la presunta violazione. In altri termini, in questa fase è più facile poter trovare una soluzione di compromesso che consenta di evitare l'apertura formale della procedura di infrazione.

Se la Commissione continua invece a essere convinta dell'esistenza e dell'importanza della violazione, essa decide di passare alla vera e propria procedura d'infrazione. Quest'ultima si articola in due ulteriori fasi, consistenti nell'adozione della lettera di messa in mora, la prima, e del parere motivato, la seconda. A differenza di quella che si svolge nel quadro dell'*Eu Pilot*, ambedue queste fasi non costituiscono più dei passaggi di carattere meramente amministrativo, perché in entrambe la decisione formale spetta questa volta al collegio dei Commissari.

Queste due fasi si differenziano per il contenuto dell'interlocazione con lo Stato membro. La lettera di messa in mora rimane ancora nell'ambito di un contraddittorio con lo Stato, volto a chiarire l'effettiva esistenza e i contorni della violazione delle norme UE. Accertati i fatti in sede di *Eu Pilot*, infatti, la Commissione prospetta con la messa in mora la sua valutazione giuridica negativa circa la compatibilità degli stessi con quelle norme, chiedendo allo Stato membro di fornire entro un dato termine (normalmente due mesi, salvo casi di urgenza) le sue controdeduzioni. Dal canto suo, il parere motivato, che fa seguito alla lettera di messa in mora laddove la risposta alla stessa non abbia convinto la Commissione della correttezza del comportamento dello Stato, dà conto della valutazione definitiva della stessa Commissione circa l'esistenza di una violazione del diritto dell'Unione. E, infatti, con lo stesso parere moti-

vato la Commissione chiede allo Stato membro di porvi rimedio entro un termine, anche in questo caso di due mesi. Si tratta dunque dell'atto che chiude la fase precontenziosa della procedura d'infrazione. Nel senso che, se lo Stato membro non pone rimedio alla violazione contestata dal parere motivato nei tempi previsti (che però la Commissione interpreta in maniera non formale e comunque in funzione del tipo di adempimenti interni che lo Stato deve porre in essere per rimediare all'infrazione), il passo ulteriore è il ricorso della stessa Commissione alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 258 T<sub>FUE</sub>.

Indipendentemente dalla loro funzione nel quadro della fase precontenziosa della procedura d'infrazione, sia la lettera di messa in mora che il parere motivato sono passaggi fondamentali ai fini dello sbocco dinanzi alla Corte, in quanto essi delimitano il perimetro della violazione che può arrivare in sede giurisdizionale. La Commissione, infatti, non può introdurre alla Corte, a pena di loro inammissibilità, contestazioni che non abbia già sollevato nella fase della lettera di messa in mora e del parere motivato. Ciò comporta che se nel corso della procedura d'infrazione interviene una nuova vicenda – ad esempio una modifica parziale della normativa europea, nazionale o regionale che aggiunga un nuovo elemento d'incompatibilità a quelli che hanno determinato l'avvio della procedura – la Commissione è costretta a rinnovare di fatto quest'ultima, adottando una lettera di messa in mora complementare con cui far rientrare nel perimetro della procedura di infrazione quel nuovo evento. Un esempio è stato il caso della nota procedura d'infrazione relativa agli affidamenti delle concessioni balneari marittime. Dopo averla avviata per la violazione dell'allora art. 43 T<sub>CE</sub>, la Commissione dovette adottare una lettera di messa in mora complementare in ragione del fatto che, da un lato, era nel frattempo entrata in vigore la direttiva 2006/123/CE sulla libera circolazione dei servizi nel mercato interno, con la quale ugualmente la legislazione italiana confliggeva, e, dall'altro lato, era emerso un altro aspetto di incompatibilità di quest'ultima con le norme europee.

Qual è lo sbocco della procedura una volta arrivata dinanzi alla Corte di giustizia a titolo di ricorso per inadempimento contro lo Stato? Laddove la Corte concluda per la fondatezza del ricorso, essa emana una sentenza che, in questa prima fase, è di mero accertamento, limitan-

dosi a certificare l'esistenza dell'inadempimento e quindi, come dispone l'art. 260, par. 1, TFUE, l'obbligo dello Stato di porvi rimedio. Proprio per questo la sentenza non indica specificamente nemmeno le misure che lo Stato deve prendere per provvedervi. Spetterà infatti alla Commissione, nell'esercizio nuovamente della sua funzione di controllo sul rispetto del diritto dell'Unione, vigilare a che ciò avvenga nei tempi e nei modi adeguati a dare esecuzione alla sentenza, eliminando l'infrazione da essa accertata.

Ciò comporta che, se dopo un tempo ragionevole dalla sentenza la Commissione si convince di un'eccessiva lentezza, se non di una sostanziale reticenza dello Stato nel prendere i provvedimenti adeguati, essa aprirà una nuova procedura d'infrazione per violazione dell'obbligo di adempiere alla sentenza. E mentre in passato questa seconda procedura d'infrazione replicava esattamente, nei suoi passaggi procedurali, la prima, con il Trattato di Lisbona essa è diventata più rapida, essendo venuta meno la necessità del parere motivato prima di un nuovo intervento della Corte: è ora infatti sufficiente la lettera di messa in mora per assicurare il contraddittorio con lo Stato prima dell'eventuale introduzione alla Corte di un nuovo ricorso per inadempimento in caso di persistenza, a giudizio della Commissione, della situazione di inadempimento.

L'ulteriore differenza rispetto alla prima procedura d'infrazione è poi che, com'è noto, questo nuovo ricorso può essere accompagnato dalla proposta della Commissione alla Corte di comminare, in caso di nuova condanna, una sanzione forfettaria e/o, a seconda dei casi, una penality di mora allo Stato inadempiente (art. 260, par. 2, TFUE). Queste due sanzioni pecuniarie, che la Commissione tende ormai sistematicamente a proporre in modo congiunto, consistono, la prima in una somma *una tantum* commisurata al tempo trascorso tra la data della prima sentenza e la data in cui sarà emanata la nuova sentenza di condanna, la seconda in una somma giornaliera o periodica che, a contare da questa nuova sentenza, lo Stato dovrà pagare al bilancio dell'Unione fintantoché non abbia posto pieno rimedio al suo inadempimento. Le due sanzioni hanno quindi una funzione essenzialmente deterrente nei confronti degli Stati, ma, allo stesso tempo, una portata per altri versi tra loro differente. Mentre la sanzione forfettaria ha un carattere principalmente san-

zionatorio, perché rivolta all'inadempimento preesistente alla condanna, la penalità di mora assolve invece a una finalità più marcatamente dissuasiva, dato che, riguardando l'eventuale persistenza successiva di quell'inadempimento e collegandola al pagamento di una somma crescente fino all'eliminazione dello stesso, rende tale persistenza particolarmente onerosa per lo Stato condannato.

Proprio l'esigenza di dissuadere inadempimenti suscettibili di incidere in maniera particolarmente negativa sul funzionamento del sistema, per l'asimmetria che ne deriva per il rispetto delle norme UE in tutti gli Stati membri, ha indotto peraltro a prevedere, con il Trattato di Lisbona, un anticipo di queste sanzioni nel caso in cui l'infrazione attenga al mancato recepimento di direttive. In tal caso, infatti, la Commissione può proporre e la Corte comminare le stesse fin dal primo ricorso per inadempimento (art. 260, par. 3, TFUE). E in fase di prima applicazione di questa novità, la Commissione ha deciso di privilegiare appunto, nei suoi ricorsi alla Corte, la proposta della sola penalità di mora, riservando l'aggiunta della somma forfettaria ai soli casi di particolare gravità.

La Commissione ha consacrato in una serie di sue Comunicazioni<sup>2</sup> i criteri oggettivi sulla base dei quali calcola l'ammontare delle sanzioni, criteri che finiscono per dare rilevanza, ai fini di questo calcolo, anche all'importanza politica ed economica di ciascuno Stato membro e alla situazione economica generale, e che vengono quindi ogni anno aggiornati dalla Commissione. In pratica, l'importo delle sanzioni è dato da un fattore "n", basato per ogni Stato sulla sua capacità finanziaria e sul suo peso nel processo decisionale (per l'Italia è di 16,27), e che dev'essere moltiplicato per una serie di altri indicatori: il primo di questi è fisso indipendentemente dalla procedura di infrazione specifica, pur variando ogni anno in funzione dell'inflazione, ed è costituito da un «importo giornaliero fisso di base», che varia però a seconda che si tratti della somma forfettaria o della penalità di mora (220 € per la prima, 660 € per la seconda); gli altri sono la gravità e (per la sola penalità di mo-

---

(2) SEC (2005) 1658 – GU C 126 del 7.6.2007 – come modificata dalla Comunicazione SEC (2010) 923. Per l'ultimo aggiornamento dei dati, si veda la Comunicazione della Commissione europea C (2015) 5511 del 5.8.2015, «Aggiornamento dei dati utilizzati per il calcolo delle somme forfettarie e delle penalità che la Commissione propone alla Corte di Giustizia nell'ambito dei procedimenti d'infrazione».

ra) la durata dell'infrazione. Per dare un'idea della portata concreta di tutto ciò, la penalità di mora giornaliera per l'Italia può oscillare tra un minimo di 10.738,20 € e un massimo di 644.292 € al giorno, a seconda della gravità e della durata dell'infrazione; mentre, per la somma forfetaria, l'importo giornaliero massimo da moltiplicare per i giorni trascorsi tra la prima e la seconda sentenza di condanna varia tra un minimo di 3.579,40 € e un massimo di 71.588 €, fermo restando però che la somma complessiva finale non può essere minore, per l'Italia, di 8.973.000 €.

Spostando lo sguardo specificamente sul nostro Paese, è noto come da noi vi sia una lunga tradizione negativa per le procedure d'infrazione e, sebbene inizialmente si trattasse semplicemente di una questione numerica (siamo lo Stato membro con il maggior numero di procedure aperte), ultimamente la situazione si è aggravata piuttosto dal punto di vista qualitativo. Infatti, a fronte di un forte intervento che, a partire dal 2006, ha comunque portato ad una riduzione drastica del numero delle nostre procedure, appare negli ultimi anni aumentato il numero di quelle giunte ad un particolare livello di gravità. Non solo abbiamo subito le prime condanne a sanzioni pecuniarie (una per il mancato recupero di aiuti all'occupazione e l'altra per la mancata bonifica o messa a norma di una serie di discariche abusive o incontrollate), ma pendono altri tre ricorsi in Corte ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE, con relative proposte di sanzioni da parte della Commissione (due sempre per mancato recupero di aiuti di Stato illegittimi e incompatibili e uno riguardante l'annosa vicenda della mancata gestione dei rifiuti nella Provincia di Napoli). Inoltre sono ben due le messe in mora *ex art. 260* e sette i pareri motivati *ex art. 258* relativi a mancati recepimenti di direttive, tutti casi quindi che, come si è visto, possono ugualmente preludere a un prossimo ricorso in Corte a rischio sanzioni. Di queste procedure, come anche di tutte le altre, una parte è riconducibile alla responsabilità, unica o congiunta con quella dello Stato centrale, di Regioni o di altri Enti locali. In particolare sono da annoverare tra di esse una di quelle già oggetto di sanzioni pecuniarie (il caso delle discariche abusive e incontrollate, riguardante quasi tutte le Regioni) e due di quelle per le quali il relativo ricorso è ancora pendente, con relativa proposta di sanzioni da parte della Commissione, dinanzi alla Corte (oltre a quello relativo ai rifiuti a Napoli, un ricorso per il mancato recupero di aiuti al comparto alberghiero da parte della Regione Sardegna).

Il tipo di inadempimenti in discussione in queste procedure induce a segnalare, a chiusura di queste brevi osservazioni, l'importanza del rapporto con la Commissione non solo nella fase successiva ad una prima sentenza di condanna, ma anche, se non soprattutto, nella gestione della condanna al pagamento della penalità di mora. Quando questo ha ad oggetto procedure la cui soluzione richiede uno sforzo amministrativo complesso e prolungato da parte dell'ente interno responsabile, la Commissione e la Corte hanno infatti scelto di articolare la penalità di mora giornaliera su periodi semestrali, così da consentire un calcolo delle somme da pagare proporzionato ai progressi compiuti verso l'adempimento in ciascun semestre: nei casi citati 30 milioni di euro ogni semestre da diminuire proporzionalmente all'aiuto recuperato o alle discariche bonificate o messe a norma. Spetterà quindi alla Commissione valutare questi progressi in funzione delle informazioni che riceverà dallo Stato membro e dalla capacità di questo di dimostrare l'effettiva realizzazione degli stessi.

## *2. La PA alla prova del contenzioso comunitario. Possibilità e strategie per le Regioni*

Le infrazioni UE sono un termometro della capacità amministrativa della PA italiana a tutti i livelli: nei procedimenti di accertamento, infatti, la Commissione controlla l'operato dell'Italia nella trasposizione ed applicazione del diritto europeo, che pervade ormai quasi tutti i settori dell'attività pubblica, centrale e locale. La riduzione del contenzioso richiede quindi di capire i meccanismi normativi, amministrativi e relazionali alla base del dialogo con la Commissione, per stabilire un coordinamento virtuoso a livello nazionale per l'invio delle risposte a Bruxelles.

In base alla legge 234/2012<sup>3</sup>, tutta l'interlocuzione tra l'Italia e la Commissione sulle procedure d'infrazione è canalizzata attraverso il Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che sovrintende alla consultazione tra le Amministrazioni nazionali e locali sui singoli casi. Le risposte sono poi inoltrate alla Rappre-

---

(3) Legge 24 dicembre 2012, n. 234, «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea», pubblicata in G.U. del 4.1.2013, p.1.

sentanza permanente d'Italia presso l'UE a Bruxelles per il confronto con la Commissione.

La Rappresentanza permanente è pertanto un osservatorio privilegiato per esaminare in contemporanea le diverse modalità d'analisi utilizzate dalla Commissione UE da una parte e dalle Amministrazioni italiane dall'altra. L'esperienza offerta dalla trattazione di centinaia di casi d'infrazione e pre-infrazione (*Eu Pilot*), permette d'individuare alcune aree di particolare importanza: 1) gli atti rilevanti per lo scrutinio UE; 2) il ruolo delle denunce; 3) l'esame interno alla Commissione.

Dall'esame delle aree critiche emerge una conclusione: la necessità di redigere le risposte ai quesiti dell'UE secondo regole precise, che consentano di valorizzare al massimo l'operato delle Amministrazioni e ridurre gli spazi per malintesi e incomprensioni, facilitando così la soluzione positiva dei casi.

### ***2.1. Gli atti alle origini delle infrazioni***

Per l'UE qualsiasi prassi o norma attuata da un'autorità dello Stato costituisce comportamento dello Stato in sé: ogni atto o fatto riconducibile all'attività o volontà di un ente pubblico, pertanto, configura la responsabilità stessa dello Stato. Ciò può riguardare tanto una legge quanto una sentenza giudiziale, o anche un atto amministrativo locale, ad esempio una licenza edilizia. Tuttavia la responsabilità che ne consegue ricade sulla Repubblica italiana, che quale Stato membro dell'UE è chiamata a motivare e giustificare gli atti assunti al proprio interno. Pertanto, così come gli atti locali possono configurare una responsabilità dello Stato in una procedura d'infrazione, anche le risposte degli enti territoriali, per i casi di loro competenza, sono la voce stessa dell'Italia nei confronti della Commissione.

In generale l'Italia è il primo Paese per numero d'infrazioni nell'UE.<sup>4</sup> L'aspetto qui più rilevante è che i settori dove le Regioni esercitano potestà esclusiva o concorrente sono anche quelli dove, statisticamente, è più probabile che si materializzino norme o comportamenti in potenziale conflitto con la normativa UE, con successiva apertura di un con-

---

(4) Alla data del 10 dicembre 2015, vi sono 89 procedure di infrazione aperte nei confronti dell'Italia.

tenzioso. Il settore che registra il più alto tasso di contenzioso sia per lo Stato centrale, sia per le Regioni, è certamente quello ambientale. A febbraio 2015, su 16 infrazioni in questo campo, 12 erano riconducibili a responsabilità regionali<sup>5</sup>, mentre su 54 *Eu Pilot* ambientali, ad ottobre 2014, ben 37 erano a carattere esclusivamente regionale:

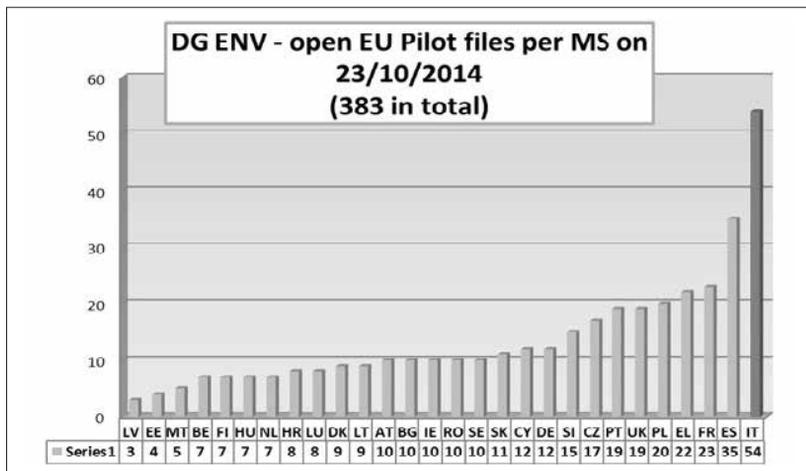
<b>Pilot per Regione</b>	
1. ITALIA/tutte/molte Regioni	17
2. Friuli Venezia Giulia	4
3. Lazio	4
4. Lombardia	4
5. Puglia	4
6. Emilia Romagna	3
7. Marche	3
8. Sicilia	3
9. Calabria	2
10. Sardegna	2
11. Abruzzo	1
12. Basilicata	1
13. Campania	1
14. Liguria	1
15. Molise	1
16. Toscana	1
17. Trentino Alto Adige	1
18. Veneto	1
19. Piemonte	0
20. Umbria	0
21. Valle d'Aosta	0

Fonte: Commissione Europea – DG Ambiente, ottobre 2014

Comparativamente agli altri Stati membri, inoltre, l'Italia e le singole Regioni italiane risultano particolarmente esposte a procedure *Eu Pilot* proprio in campo ambientale:

---

(5) <http://www.regioni.it/news/2015/02/18/rifuti-galletti-restano-16-infrazioni-ue-12-a-carico-regioni-390212/>.



Fonte: Commissione Europea – DG Ambiente, ottobre 2014

Il motivo di numeri così alti è che molti atti locali possono configurare una contravvenzione alle norme comunitarie. In particolare la violazione della normativa sull'obbligo di Valutazione d'impatto ambientale o di Valutazione ambientale strategica per progetti pubblici e privati è uno dei problemi più ricorrenti in questo settore.

## 2.2. *Il ruolo delle denunce*

Per comprendere la genesi delle procedure d'infrazione ed *Eu Pilot* va altresì ricordato che nella maggior parte dei casi le richieste di accertamento della Commissione nascono da denunce di cittadini italiani che, parallelamente o meno ad un dialogo con le istituzioni nazionali (politiche o giudiziarie), inviano una denuncia alla Commissione per segnalare una possibile violazione del diritto UE<sup>6</sup>. I Servizi della Commissione sono obbligati a risconrarla, per attirare l'attenzione su comportamenti potenzialmente in contrasto con la normativa UE.

Le denunce alla Commissione sono gratuite e i Servizi UE sono a loro volta obbligati ad esaminarle e risconrarle entro termini certi. D'altro

(6) La procedura è estremamente facile e percorribile qui: [http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/make\\_a\\_complaint\\_it.htm](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/make_a_complaint_it.htm).

canto, finché la risposta fornita dallo Stato membro alla Commissione non è abbastanza solida da consentire una chiusura positiva del caso, la procedura resta aperta. Nei casi più delicati è pertanto frequente il passaggio da una procedura *Eu Pilot* all'apertura di una formale procedura d'infrazione, con cui la Commissione chiede ufficialmente la modifica o cessazione del comportamento contrario alla normativa UE. Quasi tutte le infrazioni ambientali e quelle relative agli appalti nascono appunto da denunce.

Ciò che è importante per le Amministrazioni nazionali e le Regioni in particolare è prendere atto che in certi casi il contenzioso comunitario è la conseguenza patologica di un mancato dialogo con i cittadini e le associazioni che li rappresentano, che, pure avendo a volte tentato la strada di un confronto politico e amministrativo in Italia, non trovano risposta adeguata e preferiscono rivolgersi a Bruxelles. È questa una tendenza comprensibile, che può essere corretta solo migliorando la qualità dell'interlocuzione con i cittadini e, soprattutto, adottando procedure amministrative trasparenti, che registrino fedelmente le consultazioni pubbliche e gli scambi a livello interno con eventuali denunciati. In caso di apertura di una procedura contenziosa a livello UE, infatti, è molto importante dimostrare alla Commissione che le lamentele sono già state affrontate con adeguate procedure interne, peraltro in osservanza del principio di sussidiarietà.

### ***2.3. L'esame interno da parte della Commissione***

Terzo elemento da considerare è che la Commissione non è un blocco monolitico, ma una macchina complessa, che analizza e distribuisce la documentazione in arrivo al proprio interno e a più livelli. Le denunce vengono infatti smistate dal Segretariato Generale presso le varie Direzioni Generali, che a loro volta le indirizzano alle Unità competenti. Queste devono poi confrontare i propri orientamenti con la gerarchia decisionale e con il Servizio Giuridico, il cui parere è vincolante per l'apertura o chiusura di una procedura d'infrazione.

Tutto ciò comporta che una volta giunte a Bruxelles le risposte di uno Stato membro vengono attentamente vagliate da una molteplicità di soggetti, quasi sempre dopo essere state tradotte in una lingua di lavoro diversa dall'italiano. La chiarezza dell'esposizione e la solidità degli argo-

menti apportati sono quindi fondamentali per fare sopravvivere la risposta ad una serie di controlli incrociati che, dal testo, cercano di ricostruire un'immagine precisa delle intenzioni e procedure delle Autorità italiane. Per usare un'espressione colloquiale, non è sbagliato dire che mai come in questo caso "carta canta" e che, anche a causa del multilinguismo interno alla Commissione, la responsabilità di chi prepara e firma le risposte per gli enti italiani è molto più alta che in simili contesti nazionali.

#### *2.4. La necessità di protocolli di risposta prefissati*

Il ruolo giocato dalla parola scritta, che è la base per qualsiasi interlocazione successiva con la Commissione, suggerisce l'opportunità di seguire alcune semplici regole di redazione per valorizzare la sostanza e rafforzare l'efficacia delle risposte. Lo stile dev'essere chiaro e privo di formule ridondanti, anche per resistere ai "rischi" della traduzione in una lingua diversa dall'italiano. Ciò rende tra l'altro più agevoli gli interventi che la Rappresentanza permanente, nella sua azione di appoggio alle Amministrazioni nazionali, esercita quotidianamente nei confronti della Commissione.

Proprio l'esperienza offerta dai casi regionali insegna che alcuni metodi redazionali premiano più di altri, in particolare:

- trasparenza (dire le cose come stanno);
- precisione (fornire un resoconto accurato della situazione);
- affidabilità (fare seguire azioni ai propositi/promesse).

Per un orientamento generale si allega in calce un protocollo elaborato dalla Rappresentanza permanente per la redazione delle risposte. Tale prontuario sta alla base di un vero e proprio manuale per le risposte alla Commissione, ad uso di tutte le Amministrazioni italiane, finalizzato nel novembre 2014, che si prevede di diffondere tra le Amministrazioni italiane entro il 2015, in coordinamento con il Dipartimento per le politiche europee (DPE).

In conclusione, se una maggiore qualità delle risposte è la premessa indispensabile per ridurre il contenzioso, un miglioramento stabile del rendimento dell'Italia e delle Regioni nel contenzioso UE richiede uno sforzo concertato su vari aspetti:

- maggiore dialogo con il Dipartimento per le politiche europee e la Rappresentanza permanente nella preparazione delle risposte;

- maggiore scambio d'informazione tra le Regioni, specialmente nei casi che riguardano più Regioni contemporaneamente: il CINSEDO può essere un contesto eccellente per aumentare la collaborazione su determinati casi e stimolare la riflessione sulle politiche di settore;
- preparazione d'incontri mirati con la Commissione, attraverso la Rappresentanza e d'intesa con il DPE, dopo l'invio delle risposte scritte, per una presentazione diretta ai funzionari comunitari.

Per il lungo termine, inoltre, anche le Regioni, come tutte le Amministrazioni italiane, dovrebbero fare tesoro dell'esperienza che i propri funzionari, a qualsiasi titolo, svolgono presso le istituzioni comunitarie. In particolare sarebbe utile ricorrere alle conoscenze degli Esperti nazionali distaccati presso la Commissione, dato che essi apprendono dall'interno i metodi di lavoro comunitari e che, al rientro, possono migliorare il lavoro di risposta, se non di prevenzione del contenzioso. Una strategia oculata, oltre a reimpiegare efficacemente i funzionari di ritorno, dovrebbe prevedere anche l'invio a Bruxelles di funzionari in posizioni chiave nella Commissione. Uno scambio tra le esperienze apprese, ancora una volta tramite il CINSEDO, fornirebbe infine l'occasione per migliorare e semplificare la capacità di risposta delle Regioni.

## LA REDAZIONE DI RISPOSTE ALLA COMMISSIONE

### **Prima di scrivere**

#### Contenuti

Dove la Commissione ha ragione? Dove no?

Su cosa si può rispondere positivamente? Su cosa è possibile controbattere?

Quali sono le necessità di adeguamento?

#### Tempi

Quali sono i tempi di adeguamento richiesti?

È necessario chiedere una proroga per la risposta?

È possibile rispettare i tempi della proroga richiesta?

#### Azioni

È possibile fare immediatamente qualcosa per dimostrare buona volontà?

È il caso di sentire altri Enti/Regioni per verificare se hanno avuto problemi simili?

Se non ci sono le condizioni per una risposta positiva è opportuno chiedere un incontro con la Commissione, d'intesa con il DPE, per il tramite della Rappresentanza Permanente?

In caso di *Pilot* chiuso negativamente, sono state esaminate tutte le possibilità per evitare l'apertura di un'infrazione?

### **Al momento di scrivere**

Ordine degli argomenti

È stata data risposta punto per punto alle considerazioni della Commissione, seguendo l'ordine della sua esposizione?

Le risposte sono esplicite? O ci sono punti oscuri/nascosti? In tal caso splicitarli.

Se sono allegati elementi provenienti da Enti diversi, questi sono coerenti con il testo?

Ordine del testo

Il carattere utilizzato è chiaro e non troppo elaborato (*Times New Roman 14* è il carattere utilizzato dalla Commissione)?

Le frasi sono brevi, con una sintassi semplice da tradurre, senza troppe subordinate?

I vari punti sono ordinati in paragrafi, meglio se separati da una riga?

Allegati

Il riferimento agli allegati nel testo è coerente con il loro contenuto?

Gli allegati sono stati numerati e citati di conseguenza nella risposta?

Gli allegati scansionati sono sufficientemente leggibili?

### **La domanda principale:**

È stato evitato ogni sforzo di comprensione inutile da parte degli interlocutori della Commissione?

### *3. La procedura d'infrazione e il ruolo della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'UE con particolare riferimento ai casi in cui sono coinvolte le Regioni*

#### *3.1. Diagnosi della situazione*

La prestazione in termini di numero e stadio di avanzamento delle procedure di infrazione contribuisce in maniera importante a stabilire una sorta di classifica degli Stati membri che influisce sulla credibilità e l'affidabilità di ciascuno e pertanto indirettamente contribuisce a determinare il peso politico delle posizioni che assume.

Ecco perché, quando si affrontano le procedure di infrazione, non ci si deve far guidare solo da considerazioni di opportunità interna (nazionale o regionale), né è opportuno aspettare fino all'ultimo momento utile per risolverle con l'unico scopo di evitare le sanzioni, ma al contrario si deve fare il possibile per "disinnescarle" addirittura prima che diventino tali, cioè allo stadio di pre-procedure d'infrazione (i c.d. *Eu Pilot*)<sup>7</sup>.

Purtroppo l'Italia non è tra i Paesi più virtuosi in questa particolare graduatoria. Fa sempre un certo effetto infatti constatare che, per esempio, sia a fine 2012<sup>8</sup> che a fine 2013<sup>9</sup>, il nostro Paese aveva la maglia nera di tutta l'UE quanto al numero di procedure d'infrazione aperte, e questo nonostante i significativi progressi già effettuati e la chiara inversione di tendenza in atto.

Sempre dalla 31<sup>a</sup> Relazione della Commissione europea sul controllo dell'applicazione del diritto dell'UE, relativa al 2013 possiamo ricavare ulteriori informazioni sia sullo *stock* che sul *trend* delle varie tipologie di infrazione relative all'Italia, anche in relazione alla loro origine, che è

---

(7) V. le Comunicazioni della Commissione europea COM (2007) 502 def. del 5.9.2007 «Un'Europa dei risultati – applicazione del diritto comunitario», sezione 2.2. «Miglioramento dei metodi lavoro», che ha proposto il progetto *Eu Pilot* e COM (2011) 930 def. del 21.12.2011 «II Relazione di valutazione del progetto *Eu Pilot*».

(8) 30<sup>a</sup> Relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto UE relativa al 2012 (COM (2013) 726 def. del 22.20.2013, parte I – Stati membri p. 32.

(9) 31<sup>a</sup> Relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto UE relativa al 2013 (COM (2014) 612 def. dell'1.10.2014, p.12.

utile conoscere per migliorare la diagnosi storica e concentrare gli sforzi di miglioramento nelle aree dove è più urgente.

Scopriamo così che l'Italia, almeno a fine 2013, era prima anche per pre-infrazioni pendenti (147 su 462 a livello UE<sup>28(10)</sup>), per nuove messe in mora (58 su 761 totali), per nuovi pareri motivati (20 su 217), per nuovi casi di pre-infrazione aperti d'ufficio (67 su 1.023).

Ma soprattutto l'Italia era in testa per il numero di denunce ricevute dalla Commissione europea (472 in un solo anno, su un totale di 3.505 a livello di UE<sup>28</sup>, di cui in particolare 120 relative alla materia dell'occupazione, 81 al mercato interno e servizi e 64 all'ambiente), a fronte delle quali sono stati aperti 57 nuovi casi nei confronti dell'Italia su un totale di 487.

Quanto alla composizione delle 104 infrazioni a carico dell'Italia aperte a fine 2013 (nel frattempo fortunatamente ridottesi di oltre 10 unità) soltanto 24 si riferivano a ritardi nel recepimento di direttive, mentre 80 erano dovute a inosservanza di norme UE, cioè a comportamenti delle autorità pubbliche ai vari livelli.

A questo quadro a tinte fosche fa però da contraltare l'assenza di deferimenti in Corte dell'Italia, ai sensi degli artt. 258 e 260 TFUE, durante tutto l'anno 2013, per mancata o incorretta trasposizione di direttive nel diritto interno.

### 3.2. *Qualche interpretazione di questi dati*

Innanzitutto dal divario tra procedure aperte e condanne davanti alla giustizia europea possiamo trarre la conferma che tendiamo a "tirare troppo la corda", aspettando l'ultimo momento utile per fare quanto necessario a risolvere positivamente le infrazioni, cosa questa sempre meno compatibile con i nuovi tempi del contenzioso europeo dopo il Trattato di Lisbona ma soprattutto negativa perché costituisce una delle cause, se non la principale, dell'elevato *stock* di infrazioni aperte. Dal *record* di denunce relative all'Italia ricevute dalla Commissione europea non può non derivare la constatazione di un elevato grado di "litigiosità" che porta i nostri connazionali a rivolgersi alle istituzioni euro-

---

(10) Per «UE28» si intende l'insieme di tutti gli Stati membri dell'Unione europea.

pee molto più frequentemente di quanto accada negli altri Stati membri, anche se è molto verosimile che ciò accada perché i rimedi esperibili a livello nazionale sono nel caso dell'Italia troppo lenti, oppure dagli esiti troppo incerti o ancora troppo costosi.

Dalla forte prevalenza di casi di inosservanza delle norme UE rispetto a quelli relativi alla trasposizione nel diritto interno delle direttive (80 a 24, come abbiamo visto), dobbiamo innanzitutto dedurre che sono soprattutto i “comportamenti” delle amministrazioni pubbliche a tutti i livelli a provocare la cattiva *performance* dell'Italia, e non tanto la difficoltà di recepire nei termini e correttamente le direttive e che quindi è sui primi che bisogna lavorare di più.

Su tutti questi aspetti è naturalmente possibile, e necessario, intervenire in maniera strutturale in modo da creare le premesse per una *performance* sensibilmente migliore e allo stesso tempo duratura, che collochi stabilmente l'Italia, se non in cima alla classifica, almeno nelle posizioni centrali.

### ***3.3. Verso il miglioramento della prestazione dell'Italia nel contenzioso europeo***

Migliorare, in questo quadro di riferimento, la collaborazione tra organi centrali dello Stato e Regioni e Province autonome e ricavare il massimo valore aggiunto dal ruolo della Rappresentanza permanente d'Italia sono due obiettivi indispensabili.

*a. Il recepimento delle direttive.* Passi avanti significativi sono già stati fatti con l'adozione della legge 234/2012 che, in particolare al Capo VI (artt. 29 e seguenti), delinea le caratteristiche della legge di delegazione europea e della legge europea, entrambe finalizzate al periodico adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento dell'Unione europea, in particolare, attraverso la delega al Governo per il recepimento delle direttive europee allo scopo di assicurare la necessaria rapidità di intervento.

Vediamone più da vicino alcuni articoli che interessano in modo particolare le Regioni, sempre con riguardo al tema del recepimento delle direttive.

Innanzitutto l'art. 40, relativo al recepimento diretto da parte delle Re-

gioni e Province autonome delle direttive che incidono nelle materie di loro competenza, mentre nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione (materie di legislazione concorrente), Regioni e Province autonome si devono attenere ai criteri e alle direttive stabiliti dal Governo, ma anche il correlato art. 41 (poteri sostitutivi dello Stato) che prevede che i provvedimenti di attuazione degli atti dell'UE possono essere adottati dallo Stato anche nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome in caso di inerzia di queste ultime.

Queste disposizioni si sono rese necessarie in particolare a seguito della modifica dell'art. 228, ora divenuto 260, del Trattato CE.

L'obiettivo di questa modifica del Trattato è proprio quello di fare pressione sugli Stati membri perché attuino le direttive nei termini stabiliti e a questo proposito la comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'art. 260, par. 3 del TFUE (SEC (2010) 1371 dell'11.11.2010) sottolinea che «va osservato che l'inadempimento di cui all'art. 260, par. 3, comprende sia la mancata comunicazione delle misure di attuazione di una direttiva sia la loro comunicazione parziale. Quest'ultimo caso si verifica quando le misure di attuazione comunicate non si applicano all'intero territorio dello Stato membro».

La finalità ultima delle norme della legge 234/2012 in materia è dunque di disinnescare all'origine il rischio del ricorso della Commissione al par. 3 dell'art. 260 TFUE nei confronti dell'Italia, per mancata, non corretta o incompleta trasposizione di direttive, e i primi risultati sono già visibili e molto soddisfacenti!

*b. Inosservanza di norme UE.* Maggiori spazi grigi si aprono nel caso di violazioni del diritto europeo che, come abbiamo visto, rappresentano circa il 75% delle infrazioni aperte e sono molto spesso imputabili a comportamenti di enti sub-statali (Regioni ma anche autorità locali), la cui gestione è pertanto ben più complessa.

Ecco perché, oltre ai poteri sostitutivi, la legge 234/2012 prevede all'art. 43 il diritto di rivalsa dello Stato quale deterrente nei confronti delle Regioni o altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto UE, diritto di rivalsa già previsto fin dalla legge finanziaria 2007, ma ancora inapplicato. È proprio con riferimento a questa tipologia di infrazioni che

il “gioco di squadra” tra gli organismi centrali dello Stato (Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio), la Rappresentanza italiana presso l’UE e le Regioni e PA può fare la differenza, come si vedrà al par. 3.4.

*c. Mancata attuazione di decisioni di recupero di aiuti di Stato.* Infine vi è il caso degli aiuti di Stato che nella loro fase patologica più grave, quella della mancata attuazione di decisioni della Commissione che dispongano il recupero presso i beneficiari di aiuti illegali ed incompatibili (decisioni che – giova ricordare – sono immediatamente esecutive per effetto della competenza esclusiva della Commissione europea in questo campo, che inverte l’onere della prova: ovvero non è la Commissione che deve dimostrare l’inadempimento dello Stato membro davanti alla Corte ma lo Stato che deve eventualmente decidere di ricorrere avverso la decisione della Commissione, peraltro senza che si producano effetti sospensivi “automatici” degli obblighi derivanti dalla decisione stessa in capo allo Stato membro), si trasformano in procedure d’infrazione, per di più – per così dire – “accelerate” per effetto della norma speciale che consente alla Commissione, in questa materia, il ricorso in Corte ai sensi dell’art. 108, par. 2, seconda frase, in deroga agli artt. 258 e 259.

Per questa fattispecie la legge 234/2012 ha introdotto le procedure di recupero di cui all’art. 48, che però distinguono i casi in cui sia lo Stato competente ad individuare i soggetti tenuti al recupero rispetto a quelli in cui competenti siano le Regioni o altri Enti locali, risultando meno efficace in questo secondo caso, in cui si limita a stabilire – al comma 4 dello stesso art. 48 – un obbligo di coordinamento con il Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri in capo a tutte le amministrazioni, centrali o meno, nel fornire alla Commissione le informazioni richieste a proposito dell’esecuzione di tali decisioni. Purtroppo il frequentissimo ricorso ai giudici nazionali da parte dei beneficiari chiamati a rimborsare gli aiuti ricevuti (normalmente – va detto – in buona fede e sulla base di procedimenti apparentemente del tutto regolari sul piano del diritto interno che però non avevano tenuto conto dei vincoli delle regole in materia di aiuti di Stato) ha spesso condotto a sentenze giudicate dalla Commissione europea poco rispettose

del primato del diritto UE aumentando il rischio di ricorsi in Corte della Commissione e di conseguenti sanzioni (rischio purtroppo già tramutatosi in realtà in alcuni casi concreti).

### **3.4. *Il contributo della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea***

Ma naturalmente la legge 234/2012, per quanto costituisca una cornice di riferimento essenziale, non può sciogliere tutti i nodi che ostacolano una più efficace applicazione del diritto dell'UE nel nostro Paese, soprattutto sotto l'aspetto operativo del dialogo con la Commissione europea, che deve essere coltivato e restare sempre aperto, soprattutto quando si tenga conto della complessità e strutturazione del sistema decisionale all'interno della Commissione.

Il veicolo naturale ed essenziale, e non solo per la sua ubicazione fisica, a poche centinaia di metri dalle principali istituzioni europee, per una continua interlocuzione Italia-Europa in materia di infrazioni (e non solo) è dunque la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'UE (di seguito anche "Rappresentanza") a Bruxelles.

L'intervento della Rappresentanza può avere carattere formale o informale. Benché per taluni aspetti le comunicazioni ufficiali tra Commissione europea ed Italia passino esclusivamente attraverso di essa (si pensi al caricamento della corrispondenza verso la Commissione sull'apposito portale *web* finalizzato al dialogo con gli Stati membri proprio sulle infrazioni o all'interlocuzione con *mail* dotate di chiave di lettura elettronica in materia di aiuti di Stato), il maggiore valore aggiunto sta nel secondo tipo di attività, quella informale.

La possibilità di esercitarla efficacemente dipende naturalmente da molte variabili sia sul fronte europeo che su quello nazionale, tra cui le principali sono:

- la tipologia di infrazione innanzitutto (mancata o non corretta trasposizione di direttive, inosservanza di norme UE, mancato recupero di aiuti di Stato): abbiamo visto che la seconda è quella dove c'è il maggior margine di miglioramento possibile ma anche quella del recupero degli aiuti è un'area in cui la collaborazione Rappresentanza-Regioni e PA può dare grandi frutti;
- la fase della procedura (*Eu Pilot*, messa in mora – ed eventuale messa in

mora complementare –, parere motivato, ricorso ai sensi degli artt. 258 e 260, e loro combinazioni – vedi nuovo par. 3 dell’art. 260 TFUE – o procedure speciali – artt. 108 e 260 in materia di aiuti): abbiamo già visto che non è assolutamente consigliabile “tirare la corda” fino alla vigilia della comminazione di sanzioni, per adottare i provvedimenti necessari, confidando di avere sempre dei “tempi supplementari” da giocare!

- grado di formalizzazione della procedura interna alla Commissione per ciascuna di queste fasi: non si può pensare di intervenire con successo all’ultimo giorno utile prima dell’adozione di uno dei passi formali in cui si articola la procedura di infrazione, anche se si è provveduto a fare quanto necessario, vista la forte strutturazione del processo decisionale interno alla Commissione europea;
- il numero e la tipologia di amministrazioni coinvolte (una o più, solo a livello centrale o anche a livello regionale, molteplicità di Regioni coinvolte con problematiche talvolta non perfettamente sovrapponibili, soggetti non rigorosamente riconducibili a pubbliche amministrazioni ecc.): il coordinamento preventivo e la consultazione reciproca sono indispensabili!

Di conseguenza l’azione della Rappresentanza si rivolge sia “a monte”, cioè alle autorità italiane, sia “a valle”, cioè verso la Commissione europea. Nel primo caso si traduce in comunicazioni nelle vie brevi alle competenti autorità nazionali di anticipazioni informali, ottenute dai funzionari della Commissione, sullo stadio di avanzamento della procedura interna alla Commissione stessa e sui suoi possibili sviluppi, sull’eshaustività, appropriatezza e coerenza di bozze di risposta alle richieste della Commissione stessa ed utili indicazioni sulle correzioni di rotta consigliate, ma anche nell’assistenza per consentire la miglior comprensione possibile delle posizioni assunte dalla Commissione, non sempre immediatamente intellegibili nell’ottica del diritto nazionale.

Nel secondo caso si estrinseca nel farsi interpreti delle istanze nazionali e nel renderle comprensibili ed accettabili da parte dei funzionari europei, anticipando o accompagnando le trasmissioni formali ma anche spesso nel tenere aperto un dialogo che può addirittura consentire, nei casi più “virtuosi”, di incidere sulla tempistica, se non sul merito, delle procedure in corso in modo da renderla compatibile con i tempi e i vincoli del diritto nazionale.

Per svolgere al meglio questo compito è ovviamente essenziale uno strettissimo rapporto con la Presidenza del Consiglio – Dipartimento politiche europee – e l'esistenza di un efficace coordinamento a livello nazionale, in particolare per tutte quelle infrazioni che vedono coinvolti più soggetti.

La costante interlocuzione, già avviata, tra Rappresentanza d'Italia a Bruxelles e le singole Regioni e Province autonome, assieme ad un coordinamento orizzontale a geometria variabile tra le Regioni e PA coinvolte nella stessa procedura d'infrazione, che ha nella Conferenza delle Regioni e Province autonome e nelle sue strutture, sia politiche che tecniche, il naturale ambiente dove questa attività possa dare i migliori risultati, sono strumenti irrinunciabili se si vuole raggiungere un miglioramento strutturale e non solo episodico della prestazione italiana.

#### *4. Il Dipartimento per le politiche europee e la gestione delle procedure di infrazione*

##### *4.1. La Struttura di missione per le procedure d'infrazione*

Nel maggio del 2006, il numero complessivo delle procedure d'infrazione pendenti a carico dell'Italia era 275 (206 per violazione del diritto dell'Unione e 69 per mancato recepimento di direttive). Si trattava di cifre importanti che collocavano l'Italia all'ultimo posto nella classifica degli Stati membri.

Fino a luglio 2006, la competenza sulla trattazione delle procedure d'infrazione era ripartita tra i quattro uffici dell'allora Dipartimento per le politiche comunitarie.

Quella frammentazione nella gestione dei *dossier* non consentiva una trattazione omogenea delle procedure d'infrazione, rendendo difficile anche avere un controllo preciso delle dimensioni del fenomeno a carico dell'Italia.

Si sentiva forte l'esigenza di un punto di contatto nazionale che potesse canalizzare il flusso di documenti e informazioni provenienti dalla Commissione europea. Ciò ha portato, il 28 luglio 2006, all'adozione del decreto di istituzione, presso il Dipartimento per le politiche europee, della Struttura di missione con i compiti di prevenire l'insorgere del contenzioso relativo al diritto dell'Unione europea e di rafforzare il co-

ordinamento delle attività volte alla risoluzione delle procedure d'infrazione. La struttura di missione è stata confermata negli anni successivi. La gestione delle procedure d'infrazione da parte del Dipartimento per le politiche europee si è basata su una stretta collaborazione con la Rappresentanza permanente d'Italia a Bruxelles (ITALRAP), al cui interno, contemporaneamente all'istituzione della Struttura di missione, è stato creato un punto unico di gestione dei casi *Ev Pilot* e delle procedure. La comunicazione in entrata e in uscita con la Commissione sui casi pre-infrazione e sulle procedure d'infrazione è stata, infatti, canalizzata sul Dipartimento politiche europee e su ITALRAP.

Come si è visto più sopra, la Rappresentanza permanente rappresenta l'interfaccia tra la Commissione e lo Stato italiano nella fase di accertamento di eventuali violazioni delle norme UE, nella ricerca di soluzioni alle infrazioni, assicurando il dialogo tra Commissione e amministrazioni italiane, centrali e territoriali. Fornisce consulenza alle amministrazioni italiane in particolare su questioni procedurali e sostegno alla funzione di raccordo e coordinamento del Dipartimento politiche europee. La centralizzazione sul Dipartimento dei rapporti con le altre amministrazioni centrali e locali dello Stato in materia di precontenzioso, e sulla Rappresentanza, per quanto riguarda i rapporti con la Commissione, ha permesso un controllo puntuale, continuo e aggiornato del precontenzioso e delle sue dimensioni qualitative e quantitative.

Il Dipartimento coordina attivamente le amministrazioni centrali e locali competenti a porre in atto le misure volte alla soluzione dei casi pendenti fornendo una continua consulenza alle stesse.

Nel momento in cui viene aperto dalla Commissione un caso *Ev Pilot* o una procedura d'infrazione, il Dipartimento coadiuva l'amministrazione competente per materia nella ricerca e nell'individuazione delle soluzioni più appropriate per porre rimedio ai casi, tentando di equilibrare la risposta da dare alle contestazioni della Commissione con la tutela degli interessi salvaguardati dalle amministrazioni di settore responsabili degli stessi. Ciò ha consentito una interlocuzione puntuale e più accurata con la Commissione, cancellando praticamente i casi di mancata risposta e le conseguenti contestazioni per mancata collaborazione da parte della Commissione.

Il Dipartimento, quando viene ritenuto opportuno, organizza le c.d.

“riunioni pacchetto”, finalizzate ad un esame congiunto tra la Commissione europea e le amministrazioni interessate, dei casi e procedure afferenti ad uno stesso settore. Il rapporto diretto che tali riunioni consentono agevola il dialogo costruttivo e la ricerca di soluzioni condivise.

Grazie al dialogo informale che le caratterizza ed alla conseguente possibilità di fornire in via diretta i necessari chiarimenti e informazioni, le riunioni pacchetto hanno consentito di trovare la soluzione o di avviare verso una positiva conclusione molte procedure già aperte o ancora allo stadio di richiesta di informazioni. I settori maggiormente oggetto di “riunioni pacchetto” nel corso degli anni sono stati l’ambiente, in cui è necessario un forte coordinamento tra amministrazione centrale e Regioni o Enti locali, e il mercato interno.

Il sistema italiano di gestione del precontenzioso appena descritto ha consentito oggi una maggiore conoscenza del fenomeno e delle sue implicazioni da parte delle amministrazioni. Esse, infatti, sono sempre più sensibilizzate all’importanza di risolvere le contestazioni formulate dalla Commissione prima che raggiungano un livello di gravità elevato. Con riferimento ai risultati ottenuti, l’azione svolta dalla Struttura di missione ha portato ad una consistente diminuzione delle procedure. La riduzione complessiva è stata di 178 unità<sup>11</sup> (circa il 65% in meno) rispetto al momento della sua istituzione nel 2006, grazie ad un numero sempre crescente di archiviazioni e ad una costante diminuzione delle aperture di nuove procedure.

Tuttavia, nonostante questi ottimi risultati, il numero delle procedure d’infrazione rimane comunque sempre alto, rendendo fondamentale una costante attenzione sul fenomeno.

È importante ricordare che dal 1° dicembre 2009, data di entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si è avuta una forte accelerazione dei tempi di trattazione delle procedure d’infrazione da parte della Commissione europea. Ciò ha reso ancora più concreto il rischio di subire condanne al pagamento di pesanti sanzioni pecuniarie da parte della Corte di giustizia per le procedure giunte a un grado più elevato di gravità.

---

(11) Il dato si riferisce alle decisioni della Commissione europea del 28 maggio 2015 in materia di infrazioni nei confronti dell’Italia.

La legge 234/2012 prevede alcuni adempimenti a carico del Dipartimento con riferimento alle procedure d'infrazione. In particolare, in ottemperanza all'art. 14, il Dipartimento predispone l'elenco per settore e materia, da trasmettere ogni tre mesi alle Camere e alla Corte dei Conti, delle sentenze della Corte di giustizia che riguardano l'Italia, dei rinvii pregiudiziali disposti ai sensi dell'art. 267 TFUE, delle procedure d'infrazione aperte ai sensi degli artt. 258 e 260 TFUE e dei procedimenti per aiuti di Stato ai sensi dell'art. 108 TFUE. Inoltre il Dipartimento verifica la relazione semestrale predisposta dal Ministero dell'economia e delle finanze sulle eventuali conseguenze finanziarie degli atti e delle procedure sopraelencate, ai fini dell'espressione del concerto da parte del Sottosegretario agli Affari europei. Il Dipartimento, inoltre, seleziona e predispone la documentazione per la trasmissione alle Camere delle informazioni o dei documenti relativi alle procedure d'infrazione o casi *Eu Pilot*, quando uno di essi è posto alla base di un disegno di legge di iniziativa governativa, di un decreto legge o di uno schema di decreto legislativo sottoposto al parere parlamentare.

In adempimento all'art. 15 della legge 234/2012, inoltre, il Dipartimento comunica alle Camere e al Ministro con competenza prevalente, contestualmente alla loro ricezione, le decisioni assunte dalla Commissione europea di avvio di una procedura d'infrazione *ex artt.* 258 e 260 TFUE e l'informativa relativa ad ogni sviluppo significativo inerente alle procedure d'infrazione *ex art.* 260 TFUE.

#### 4.2. *Dati aggiornati al 28 maggio 2015*

A seguito delle decisioni assunte dalla Commissione europea il 28 maggio 2015, risultavano aperte nei confronti dell'Italia 97 procedure d'infrazione, di cui 74 per violazione del diritto dell'Unione europea e 23 per mancato recepimento di direttive.

CLASSIFICAZIONE PER STADIO	
Messa in mora, art. 258 TFUE	44
Messa in mora complementare, art. 258 TFUE	10
Parere motivato, art. 258 TFUE	26
Parere motivato complementare, art. 258 TFUE	2

Decisione ricorso, art. 258 TFUE	2 (una decisione di ricorso è stata sospesa il 27.9.12)
Ricorso, art. 258 TFUE	1
Sentenza, art. 258 TFUE	4
Messa in mora, art. 260 TFUE	2
Decisione ricorso, art. 260 TFUE	3 (una decisione di ricorso è stata sospesa il 27.2.12)
Ricorso, art. 260 TFUE	1
Sentenza, art. 260 TFUE	2
<b>TOTALE</b>	<b>97</b>

Fonte: database EUR-Infra, archivio nazionale delle procedure d'infrazione del Dipartimento politiche europee.

<b>CLASSIFICAZIONE PER MATERIA</b>	
Affari economici e finanziari	7
Affari Esteri	2
Affari interni	6
Agricoltura	2
Ambiente	17
Appalti	5
Comunicazioni	2
Concorrenza e aiuti di Stato	5
Energia	4
Fiscalità e dogane	8
Giustizia	3
Lavoro e affari sociali	3
Libera circolazione dei capitali	1
Libera circolazione delle merci	3
Libera circolazione delle persone	3
Libera prestazione dei servizi e stabilimento	5
Pesca	1
Salute	6
Trasporti	12
Tutela dei consumatori	2
<b>TOTALE</b>	<b>97</b>

Fonte: database EUR-Infra, archivio nazionale delle procedure d'infrazione del Dipartimento politiche europee.

Merita evidenziare che al primato negativo nelle infrazioni del settore ambientale contribuiscono in maniera rilevante gli Enti territoriali, trattandosi di violazioni tipicamente commesse “sul territorio” e rientranti nella competenza e responsabilità diretta di Regioni o Enti locali. Le procedure più complesse nel settore “ambiente” riguardano la mancata bonifica di discariche di rifiuti, nonché le carenze nelle reti fognarie e negli impianti di trattamento delle acque reflue urbane, problematiche attinenti a competenze regionali sulla cui difficoltà di gestione e soluzione incide anche la scarsità di risorse finanziarie da destinare alla costruzione di impianti di trattamento-smaltimento.

Pertanto, rispetto agli anni precedenti, si è registrata una diminuzione delle infrazioni imputabili a violazioni del diritto dell'Unione o a inadempimenti da parte delle Regioni e degli Enti locali, che complessivamente rappresentano oggi il 14% del totale delle infrazioni pendenti. Con riferimento alle procedure d'infrazione per mancato recepimento di direttive UE, al fine di limitarne al minimo l'apertura di nuove, è fondamentale un intervento sulle amministrazioni affinché adottino in tempi rapidi i relativi provvedimenti amministrativi di attuazione. In particolare, una volta individuato lo strumento di recepimento, il Dipartimento per le politiche europee svolge il monitoraggio volto a sensibilizzare le amministrazioni alla finalizzazione dei provvedimenti.

Contestualmente, per le direttive da attuarsi in via legislativa, all'esito dell'adozione delle leggi di delegazione, il Dipartimento sensibilizza le amministrazioni proponenti ad una rapida predisposizione degli schemi di decreto legislativo tentando di evitare di attendere l'approssimarsi del termine di scadenza per l'esercizio della delega previsto dalle disposizioni di cui alla legge 234/2012.

Per quanto riguarda la gestione delle richieste di informazioni che la Commissione europea formula all'Italia attraverso il sistema informatico *Eu Pilot*, invece, a partire dall'aprile 2008 (data di avvio del sistema), i servizi della Commissione europea hanno trattato 750 casi concernenti l'Italia. Di essi 485 sono stati risolti positivamente, mentre nel maggio 2015 risultavano pendenti 118 casi.

Il Dipartimento per le politiche europee è il punto di contatto nazionale per il sistema *Eu Pilot* e, pertanto, gestisce il flusso di comunicazioni tra la Commissione e le amministrazioni nazionali responsabili dei singoli *dossier*.

### 4.3. *La banca dati EUR-Infra*

Nel 2008 è stato creato dal Dipartimento per le politiche europee un archivio informatico nazionale delle procedure di infrazione (EUR-Infra), all'interno del quale documenti e informazioni relativi al precontenzioso e contenzioso UE trovano compiuta e sistematica organizzazione. La banca dati è stata ideata con lo scopo di rendere più efficiente la trattazione dei casi di non conformità dell'ordinamento interno al diritto dell'Unione. Infatti, grazie ad un'attività di costante aggiornamento curata direttamente dai responsabili dei *dossier*, rende disponibili in qualunque momento dati completi, attendibili ed ufficiali sulla situazione delle procedure d'infrazione a carico dell'Italia.

EUR-Infra contiene la versione integrale digitalizzata di tutta la documentazione relativa alle singole procedure d'infrazione e, ai fini del lavoro delle amministrazioni coinvolte nelle procedure d'infrazione, costituisce una risorsa valida per una maggiore efficienza nel coordinamento di attività che coinvolgono soggetti diversi, assicurando l'immediata disponibilità delle informazioni contestualmente al loro inserimento del sistema.

Esso risponde, altresì, all'esigenza di agevolare un lavoro svolto su materiali documentali spesso molto voluminosi e di difficile organizzazione e consente di effettuare ricerche secondo diversi parametri di interesse, quali il tipo di violazione, la materia, lo stadio della procedura e l'amministrazione capofila, offrendo informazioni utili sia a fini statistici che operativi.

Ad EUR-Infra hanno accesso, oltre al Dipartimento, la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea, il Ministero degli affari esteri e le amministrazioni interessate. Queste ultime, attraverso l'assegnazione di una *password*, hanno accesso diretto ai documenti delle procedure d'infrazione di loro competenza.

EUR-Infra è inoltre disponibile anche al pubblico via Internet in forma semplificata (senza accesso ai documenti).

L'archivio rappresenta ancora oggi un'esperienza all'avanguardia nell'intero panorama europeo, garantendo trasparenza nella trattazione dei dati relativi ai singoli casi e un rapido accesso alle informazioni.

### *5. L'esperienza di Regione Lombardia nella gestione delle procedure di infrazione*

Regione Lombardia da molti anni ha posto particolare attenzione alla partecipazione attiva in tema di risoluzione e prevenzione delle procedure di infrazione e dei progetti pilota.

Dall'esperienza trascorsa in questi anni, tale percorso, introdotto con la riforma costituzionale del Titolo V nonché passando per la legge 11/2005 per approdare alla legge 234/2012<sup>12</sup>, è avvenuto per gradi, con l'aumentare della consapevolezza interna e del sempre maggiore coinvolgimento delle Regioni da parte dello Stato.

Con riferimento alla consapevolezza interna, il percorso di tendenziale rafforzamento della competenza nel campo del diritto europeo, *in primis* proprio sulle infrazioni, è avvenuto per gradi da circa dieci anni; infatti, presso la Presidenza della Giunta regionale<sup>13</sup>, ed in particolare all'interno dell'Avvocatura regionale, l'accentramento di tale competenza si è reso necessario al fine di trattare il complesso tema delle "infrazioni" alla stregua di un vero e proprio contenzioso.

L'organizzazione a livello centrale prevedeva due tipi di coordinamenti:

- *uno interno per la trattazione di casi di infrazione (ed aiuti di Stato) di competenza dei vari Assessorati*: in questo senso, la risposta regionale nasceva dal confronto collegiale sia tecnico che giuridico, al fine di guidare l'azione amministrativa regionale verso la posizione della Commissione e la corretta attuazione del diritto europeo nel suo complesso. In questo senso, questa organizzazione a livello centrale, una volta ricevuti gli atti ufficiali della Commissione per il tramite dello Stato, procedeva all'analisi giuridica e al coinvolgimento di tutti gli uffici tecnici competenti per materia. Si mirava così alla predisposizione di una posizione interna condivisa mirante ad una completa ricostruzione fattuale e giuri-

---

(12) Si sottolinea il positivo approccio della legge 234/2012 di creare nelle amministrazioni una sensibilizzazione sulle tematiche europee ad es. prevedendo all'art. 2 la possibilità per il CIAE di avvalersi di funzionari delle Regioni, all'art. 19 descrivendo la composizione del Comitato di valutazione degli atti dell'Unione europea con rappresentanti di ogni amministrazione statale e, in base alle competenze costituzionali, anche regionale, nonché all'art. 20 promuovendo la creazione di nuclei di valutazione degli atti dell'Unione Europea almeno in ogni amministrazione statale.

(13) Attualmente si tratta della Direzione centrale legale, controlli, istituzionale, prevenzione corruzione, presso la UO Avvocatura, Affari europei e Supporto Giuridico.

dica per addivenire alla conseguente difesa oppure alla relativa impostazione di impegni regionali (modifica di normativa o di atti amministrativi, definizione di cronoprogrammi di lavori, ...), al fine di attuare la più volte richiamata leale collaborazione tra Regione, Stato e Commissione europea prevista dall'art. 4 del TFUE. Il fatto di mantenere uno stretto legame con l'Avvocatura regionale permetteva il collegamento ad eventuali contenziosi amministrativi, spesso connessi, di tenore simile al contenuto dell'infrazione, anche se volti ad ottenere in modo diverso la tutela del bene-vita oggetto della direttiva. Il confronto invece con gli uffici competenti di settore permetteva, oltre ad un approfondimento ed apporto multisettoriale, anche l'individuazione dei soggetti più coinvolti sul territorio (es. Comuni, Province, ...) o comunque degli altri interlocutori e *stakeholders* eventualmente da coinvolgere;

- *un unico punto verso l'esterno*, ossia lo Stato, affinché si riconoscesse un centro di competenze affidabile verso il quale sottoporre un dialogo fattivo e collaborativo nel rispetto delle competenze costituzionali e delle rispettive posizioni istituzionali. In questo caso, si trattava di attivare un contatto sempre più intenso con lo Stato, *in primis* il Dipartimento per le politiche europee, che sfociava da un confronto di carattere più amministrativo (gestione delle scadenze, completezza delle risposte, ...) ad un vero e proprio coinvolgimento giuridico e di ricerca di un posizionamento nazionale comune all'interno del contenzioso europeo; un'analoga tipologia di confronto si era registrata con lo stesso Dipartimento per le politiche europee nell'ambito dei coordinamenti tecnici in tema di aiuti di Stato (soprattutto per le posizioni settoriali prima, e poi successivamente per la fase ascendente in tema di modernizzazione aiuti di Stato).

La visione di chi sin da allora propose ed attuò tale modello, in continua tendenziale crescita, era quella di attuare nella Regione una vera e propria *amministrazione indiretta dell'Unione europea*<sup>14</sup> che fosse

---

(14) Nell'ottica di questo inquadramento possono infatti citarsi volumi quali G. DELLA CANANEA e C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, Giappichelli, 2010, nel quale, oltre allo studio approfondito dell'Unione europea, delle sue istituzioni e delle sue funzioni, vi sono ottimi spunti circa la rilevanza sempre maggiore del diritto amministrativo europeo verso una tendenza sempre più uniformatrice dall'integrazione europea, diminuendo le distanze giuridiche dei vari diritti amministrativi europei al fine di garantire le libertà fondamentali dei Trattati e i diritti tutelati dalla CEDU.

in grado di garantire l'adempimento e la conformità al diritto europeo, cercando di valutare, interpretare quanto riportato nelle contestazioni e richieste da parte della Commissione europea ed individuando la soluzione giuridicamente ottimale. Di conseguenza, il secondo *step* di questa visione era quello di vedere incardinata la Regione nell'ottica di una più ampia amministrazione europea "a rete" secondo il principio di sussidiarietà, sulla scorta di quello che stava avvenendo con modalità più intense per gli aiuti di Stato (con il sistema delle notifiche, prima cartaceo e poi informatico da SANI a SANI2<sup>15</sup>) e come avviene di fatto con il sistema IMI<sup>16</sup>, ormai utilizzato per le più svariate competenze secondo le direttive di settore.

---

(15) Il sistema interattivo di notifica degli aiuti di Stato (SANI) è stato sviluppato per facilitare la trasmissione elettronica delle notifiche, come richiesto dal Regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione del 21 aprile 2004 recante disposizione di esecuzione del Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio. Si tratta del sistema informatico della Commissione europea per la notifica e la comunicazione in esenzione da notifica di aiuti di Stato da parte degli Stati membri; in tale sistema informatico, anche le Regioni sono accreditate al fine di poter inquadrare le proprie attività di finanziamento, previa validazione da parte dello Stato, garantendo il rispetto degli artt. 107-108 del TFUE, i Regolamenti in materia e gli orientamenti della Commissione stessa.

(16) Si tratta del servizio di informazione del mercato interno, previsto da ultimo dal Regolamento (UE) n. 1024/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno. Le Regioni sono state attivate da parte dello Stato in particolare per due funzioni, ossia per le notifiche di proposte di legge regionale o di atti amministrativi in tema di Direttiva Servizi al fine del vaglio della Commissione UE (la Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi del mercato interno, ed in particolare per gli adempimenti degli art. 15 riguardante i requisiti normativi in tema di libero stabilimento nonché art. 16 in tema di requisiti normativi riguardanti la libera prestazione di servizi) nonché in tema di cooperazione amministrativa tra Stati membri in tema di direttiva servizi e direttiva qualifiche professionali (ossia la direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali comprendente le successive modifiche apportate dalla direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio). Si evidenzia che soprattutto con il sistema IMI si può ben affermare l'integrazione a rete delle PA di tutta Europa che possono, attraverso un sistema informatico con valore legale e protetto, scambiarsi informazioni su legislazioni ed atti amministrativi in tema di servizi e professionisti nonché confrontarsi attraverso la procedura di notifica sulla nuova normativa in corso di introduzione. Si fa presente che anche in tema di prodotti esiste una procedura analoga, sebbene dal punto di vista giuridico diversa, grazie alla Direttiva 98/34/CE del 2 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; in tale sistema, le Regioni non sono accreditate anche se sottostanno a medesimi obblighi informativi e sul punto si confrontano direttamente con lo Stato, qualora introducessero normative inquadrabili nella definizione della Direttiva. Il Regolamento (E) n. 659/1999 è oggi sostituito dal Regolamento (UE) n. 1589/2015.

Il mandato di tale coordinamento regionale è stato da sempre quello di:

- garantire la leale collaborazione con lo Stato e la Commissione, fornendo, nel puntuale rispetto delle scadenze, un supporto giuridico complessivo verso la trasparenza e la completezza della posizione regionale;
- mirare alla costante prevenzione del contenzioso europeo nei confronti della Regione, contemperando l'interesse pubblico regionale nonché coordinando la difesa dell'ente rispetto ad altri contenziosi amministrativi o civili pendenti;
- condurre l'azione amministrativa regionale alla tendenziale e crescente conformità al diritto europeo, anche valutando prassi amministrative consolidate.

L'intensificarsi dei "progetti pilota"<sup>17</sup> ha permesso di attivare in Regione una fase di allerta precedente rispetto a quella prevista dal Trattato agli artt. 258 e 260 TFUE. Infatti, soprattutto nella prima esperienza, ciò che, a parere di chi scrive, ha contribuito alla diffusione della procedura del "progetto pilota" deve essere stato la ricerca di quel confronto preventivo e di quel tentativo di collaborazione tra la Commissione e Stato membro a cui si ispira il Trattato e non solo un metodo più efficace di gestire le richieste dai cittadini e la procedura di infrazione: l'intento infatti non è quello demolitorio dell'atto amministrativo, tipico del giudizio amministrativo interno, ma quella di tendenziale conformità anche *ex post* nonché di riparazione o eliminazione del *vulnus* creato nel panorama giuridico regionale. Si tratta, anche nel caso dei "progetti pilota", di un sistema informatico, a cui le Regioni, seppur non accedendo direttamente, forniscono posizioni, difese ed elementi documentali, attraverso previa interlocuzione con lo Stato: ben si può intendere come anche in questo l'amministrazione europea "a rete" sia sempre più diffusa e stia estendendo il campo d'azione fino al precontenzioso europeo.

Tale possibilità per l'amministrazione regionale di essere ascoltata, permettendo un raffronto specifico e nel dettaglio, ha reso possibile ulterior-

---

(17) Come evidenziato dalla seconda relazione di valutazione del progetto *Eu Pilot* del 21.12.2011 COM (2011) 930 def., «*Eu Pilot* rappresenta il principale strumento attraverso il quale la Commissione comunica con gli Stati membri partecipanti in merito alla corretta applicazione del diritto dell'Unione europea o alla conformità della legislazione di uno Stato membro con il diritto dell'Unione europea in fase iniziale».

mente una riflessione interna, integrando la Regione stessa in una amministrazione a forte vocazione europea, pur all'interno del riparto di competenze interno allo Stato membro. Ad esempio, dunque, da un lato,

- l'archiviazione di un "progetto pilota" costituiva una sorta di consenso alla posizione regionale che era riuscita a dimostrare la conformità della propria azione al diritto europeo, mentre, d'altro canto,
- una richiesta di ulteriori informazioni costituiva un maggiore stimolo ad un cambiamento verso una visione ed un approfondimento giuridico verso l'interpretazione uniformatrice al diritto europeo.

L'attività degli uffici della Giunta riguardanti la prevenzione, la gestione e la soluzione del contenzioso europeo e precontenzioso in ambito europeo sono annualmente contenuti nella «Relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto dell'Unione europea». Tale obbligo relazionale è previsto dall'art. 5 l.r. 17/2011, «Partecipazione della Regione Lombardia alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea», secondo il quale «il Presidente della Regione, in occasione della sessione europea di cui all'art. 39 comma 2 dello Statuto, e comunque entro il 31 gennaio di ogni anno, presenta al Consiglio regionale una relazione nella quale: a) riferisce sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto dell'Unione europea e sullo stato delle eventuali procedure di infrazione; (...)».

Con riferimento alle materie dei contenziosi e precontenziosi UE, negli ultimi anni, in Regione l'attenzione della Commissione si è concentrata:

- in larga parte, su tematiche di natura ambientale,
- *in primis*, la valutazione di impatto ambientale e la valutazione di incidenza in zone "protette" su alcuni progetti di competenza statale o regionale sul territorio lombardo nonché sulla valutazione ambientale strategica di alcuni programmi;
- temi trasversali a tutta Italia inerenti il problema della gestione delle discariche (in particolare abusive ed incontrollate<sup>18</sup>) nonché della depurazione delle acque reflue urbane;

---

(18) Tale procedura è giunta alla fase della sentenza della Corte di giustizia ai sensi dell'art. 260 TFUE nella causa C-196/13 del 2 dicembre 2014; in futuro pertanto potrebbe aprirsi un nuovo fronte riguardante l'eventuale rivalsa, eventualmente nei confronti degli Enti locali o delle Regioni, in fase di prima applicazione dell'art. 43 della legge 234/2012.

- incidentalmente, su tutela del mercato interno e della concorrenza, con particolare riferimento alla direttiva servizi e all'evidenza pubblica/affidamenti.

Ad eccezione di alcune specifiche richieste settoriali riguardanti la legislazione regionale in tema di servizi, archiviate grazie a modifiche della normativa regionale, le censure mosse dalla Commissione riguardano solo raramente la legislazione regionale, mentre invece colpiscono più spesso l'attività amministrativa riguardante procedimenti complessi, infrastrutture e/o loro affidamenti o attività istruttorie ad esse connesse nonché, da ultimo, inadempimenti generali di direttive, riguardanti obiettivi delle direttive non attuate o mal recepite a livello italiano che abbiano impatto diretto sul territorio regionale (es. qualità dell'aria – PM10 –, acque reflue, discariche abusive e incontrollate, gestione dei fiumi); va sottolineato che in alcuni dei procedimenti amministrativi contestati talvolta la Regione non è autorità procedente, ma autorità competente o comunque coinvolta nel procedimento (es. grandi infrastrutture o infrastrutture locali).

In conclusione, dall'esperienza fin qui maturata in Regione Lombardia, si può ben desumere come il diritto europeo prenda vita propria all'interno delle competenze regionali tanto quanto le competenze statali; infatti, anche senza voler entrare nel dibattito tra concezione monista o dualista del diritto dell'Unione<sup>19</sup> rispetto agli ordinamenti degli Stati membri indipendentemente dal riparto costituzionale delle competenze interne, da un punto di vista dell'attività amministrativa quotidiana – oltre che legislativa – la Regione ben può sentirsi chiamata a contribuire

---

(19) Dalla sentenza Costa c. Enel (CGCE sent. 15/7/1964, causa C-6/64) ad oggi, seppur molto è stato scritto sull'argomento con alterni dibattiti tra giurisprudenza della Corte di giustizia e Corti interne, pare che le due tesi rimangano entrambe perfettamente percorribili e valide in quanto egualmente "efficienti" nel garantire nella sostanza l'integrazione degli ordinamenti e la contestuale evoluzione degli stessi verso una sorta di uniformità giuridica europea, in sempre più settori (es. concorrenza ed ambiente *in primis*); ossia tale evoluzione verso l'integrazione europea, che storicamente ha conosciuto parecchi arresti e crisi del modello costituzionale e federalista dell'Unione, tuttavia di fatto percorre il suo *iter* in modo così deciso e giornaliero da far condurre ogni Stato membro all'adozione di "decisioni coerenti con il sistema" seppur nel rispetto della separazione dei poteri oltre che lasciando invariato il riparto interno di competenze. In tal senso, si può ben citare R. BIN, *Gli effetti del diritto dell'Unione nell'ordinamento italiano e il principio di entropia*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. I, Napoli, Ed. Scientifica, 2011, p. 363 ss.

al processo di integrazione europea attraverso l'applicazione del diritto dell'Unione in vari ambiti di propria competenza (es. concorrenza, mercato unico, contenzioso e precontenzioso, ...) sia in modo pro-attivo che su impulso, al fine di ridurre in conformità ogni eventuale contestazione sollevata in sede europea. Semplicemente appare evidente al funzionario pubblico come l'*acquis communautaire*, con le sue regole, procedure, obblighi ma anche le sue tutele ed opportunità offerte, sia realtà viva e presente nell'azione amministrativa ed è innegabile come l'evoluzione giurisprudenziale – in tema di *primauté* del diritto europeo, effetto diretto, effetto utile, interpretazione conforme delle norme di diritto interno rispetto al diritto europeo nonché disapplicazione della normativa contraria al diritto europeo – abbia già notevoli implicazioni concrete e stia di fatto innovando la cultura amministrativa fintanto da guidarne la redazione degli atti legislativi ed amministrativi.



## La direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria: applicazione e prospettive di revisione

*Marco Gasparinetti\**

*Sommario: 1. Il quadro normativo – 2. Le novità introdotte dalla Direttiva 2008/50/Ce – 3. Le prospettive di revisione – 4. Due casi concreti*

### *1. Il quadro normativo*

In linea di principio, il fatto stesso di dover adottare norme cogenti sulla qualità dell'aria corrisponde ad una dichiarazione di fallimento. La qualità dell'aria dovrebbe andare da sé, la chimica e l'atmosfera in origine si erano assestate in condizioni ideali per lo sviluppo delle attività umane e delle specie nella loro biodiversità. Negli anni '50, nel Regno Unito la combustione del carbone portò a picchi di inquinamento da biossido di zolfo e particolato, che provocò una serie di decessi prematuri. Fu proprio il Regno Unito il primo Paese europeo a legiferare in materia di qualità dell'aria. Fino a quel momento la qualità dell'aria si dava per scontata ma questo episodio londinese negli anni '50 portò a riflettere sugli strumenti per affrontare il problema. All'epoca gli strumenti di misurazione erano molto imprecisi.

Guardando le prime direttive europee, queste parlavano, in generale, di polveri sospese nell'aria, a prescindere dal diametro e quindi con uno scarso livello di approssimazione; mentre le sostanze chimiche ben definite – biossido di zolfo, biossido di azoto e monossido di carbonio – erano facilmente identificabili e, come tali, sono state individuate fin dall'inizio nelle prime direttive europee. Queste risalgono agli anni '80.

---

\* Il contributo costituisce una rielaborazione dell'intervento svolto dal relatore al seminario del 18 luglio 2014, organizzato dal CINESEO nell'ambito del «Secondo ciclo di seminari specialistici sulle politiche europee», come illustrato nella Presentazione di questo fascicolo. Le opinioni espresse sono quelle personali dell'autore e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

Si trattava di direttive molto semplici, dove si consideravano i singoli inquinanti, si stabiliva una soglia da non superare per la tutela della salute umana e, in questo modo, si stabilivano degli *standard* minimi in materia. Con riferimento a tali direttive, la Corte di giustizia europea aveva già avuto modo di stabilire che certe disposizioni cogenti in materia di qualità dell'aria possono creare diritti soggettivi nel momento in cui stabiliscono obblighi precisi e incondizionati a tutela della salute umana. In particolare, la Corte aveva stabilito che ai valori limite corrisponde un diritto soggettivo degli individui, creando sostanzialmente il presupposto per l'applicazione della giurisprudenza *Francovich* (1991)<sup>1</sup>.

Il caso *Francovich* nasce in Italia a causa del mancato recepimento della direttiva che tutela i lavoratori in caso di fallimento dell'impresa. La direttiva prevedeva che le imprese dovessero creare un fondo di garanzia, in modo tale che se l'impresa fosse fallita i lavoratori avrebbero ricevuto comunque da questo fondo tutte le loro spettanze retributive, previdenziali, di trattamento di fine rapporto, ecc. La Corte di giustizia prese in considerazione il mancato recepimento da parte dell'Italia, con conseguente danno individuale quantificabile per tutti i lavoratori che, trovandosi alle dipendenze di un'azienda in difficoltà, rischiavano di non ricevere né lo stipendio né la liquidazione. Il caso fu estremamente importante nella storia della giurisprudenza europea, perché stabilì il principio che gli Stati membri, in situazioni come questa, devono risarcire il danno subito dai singoli derivante dal tardivo recepimento.

Negli anni Ottanta vi furono sei sentenze (in altrettanti casi *Commissione c. Francia* e *Commissione c. Germania*) in cui la Corte ribadì che il mancato recepimento della direttiva e dei valori limite provocava un pregiudizio ai diritti soggettivi e che i singoli avrebbero potuto fare quello che era stato fatto nel caso *Francovich*. Questo ha indotto gli Stati membri ad essere particolarmente attenti e puntuali nel recepire le successive direttive.

Nel 1996 entriamo in una nuova fase: la direttiva quadro 1996/62/CE<sup>2</sup>

---

(1) Corte di giustizia, sentenza 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich*.

(2) Direttiva quadro 1996/62/CE del Consiglio del 27 settembre 1996 in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente *G.U. L. 296* del 21.11.1996.

che, oltre a chiedere agli Stati membri il rispetto del valore limite, introduce una serie di obblighi strumentali rispetto all'obiettivo principale. Questi obblighi li ritroviamo nella direttiva qui in esame: la 2008/50/CE<sup>3</sup> che ha riunito in un solo testo (con l'eccezione che vedremo fra poco) tutte le direttive precedenti.

Innanzitutto, la direttiva quadro obbliga gli Stati membri a designare le autorità competenti ed è in questa fase che l'Italia decise di delegare alle Regioni e agli Enti locali gran parte delle competenze in materia di qualità dell'aria, analogamente a quanto già fatto da Paesi federali come Germania, Belgio, Austria e Spagna. La direttiva quadro, come si è detto, introduce l'obbligo per gli Stati membri di designare le autorità competenti ma, soprattutto, introduce l'obbligo di valutare la qualità dell'aria in tutte le zone o agglomerati in cui viene suddiviso il territorio nazionale. La delimitazione delle zone è lasciata alla discrezione degli Stati membri, con l'unico vincolo che, per tutte le realtà urbane con popolazione superiore a 250.000 abitanti, scatta automaticamente la definizione di agglomerato (art. 2, comma 17, direttiva 2008/50/CE). In alcuni Stati membri non vi sono realtà come queste e, in questi casi, si applica la seconda parte del comma 17, vale a dire la possibilità discrezionale per lo Stato membro di considerare come agglomerato anche zone con popolazione inferiore a 250.000 abitanti ma con densità di popolazione tale da far pensare ad una necessità di tutela della salute umana. Altra precisazione importante: per valutare la qualità dell'aria, l'Italia in modo particolare ha fatto ampio ricorso agli strumenti di misurazione – che in linea di principio sono la regola – proprio a seguito di una prima sentenza della Corte di giustizia che riguardava la mancanza della relazione annuale che tutti gli Stati membri devono inviare alla Commissione europea entro il 30 settembre, con una scadenza interna che in Italia è il 30 giugno<sup>4</sup>. All'epoca, l'unico Paese che non era in grado di dire quale fosse la qualità dell'aria in alcune Regioni era l'Italia. La sentenza della Corte portò l'Italia a completare la rete di misurazione della qualità

---

(3) Direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa *G.U.* L 152 dell'11.6.2008.

(4) Le Regioni comunicano al Ministero i dati entro il 30 giugno, ed il Ministero li invia alla Commissione entro il 30 settembre.

dell'aria. Il regime di valutazione e i criteri di valutazione (art. 5 e art. 6 della direttiva), all'inizio, hanno comportato un grosso lavoro e un certo investimento in termini di macchinari e personale, tenendo conto, tra l'altro, che i dati devono essere interpretati.

Nel 1999, con la prima direttiva "figlia" viene introdotto il valore limite per le PM10. Le prime sentenze della Corte, così come le vecchie direttive sugli impianti di combustione, non parlavano di PM10 ma di «particolato totale sospeso nell'aria». Quando ci si è resi conto che con questo quadro normativo si misurava anche la polvere, mentre negli Stati Uniti si cominciava già a parlare PM2.5, sulla base delle raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) si è deciso di introdurre a livello europeo il parametro del PM10, il particolato con diametro inferiore ad una certa dimensione al quale vengono associati effetti negativi diretti sulla salute umana. Alla prima direttiva del 1999, inoltre, risalgono anche i valori limite attuali per il biossido di azoto. Si deve notare, dunque, che è dal 1999 che questi valori limite esistono, per di più non sono stati modificati dalla direttiva 2008/50/CE, ed è pertanto dal 1999 che gli Stati membri sanno che detti valori limite vanno rispettati. Già dai primi anni '90 gli Stati membri sanno che la Corte di giustizia considera questi valori limite come inderogabili. Per la Corte la direttiva pone un obbligo di risultato e non semplicemente di mezzi. Laddove Parlamento europeo e Consiglio intendevano introdurre una certa flessibilità, infatti, non hanno usato l'espressione «valore limite» ma hanno utilizzato altri termini.

A riguardo vi è una lunga lista di esempi di obiettivi ambientali non strettamente vincolanti, come, ad esempio il «valore-obiettivo» (par. 9 dell'art. 2) che prevede il raggiungimento di un determinato valore «ove possibile» ed entro un termine prefissato. Questo elemento di flessibilità non esiste per i «valori limite», che sono «livelli fissati in base alla conoscenza scientifica al fine di evitare, prevenire o ridurre effetti nocivi per la salute umana», che devono essere raggiunti entro un termine prestabilito e non devono essere superati in seguito, senza possibilità di eccezione alcuna. Su tale distinzione la Corte di giustizia ha già chiarito cosa intendesse il legislatore, che ha introdotto una chiara gerarchia degli obiettivi ambientali collocando al vertice i valori limite e a seguire i valori-obiettivo, le soglie di allarme, le soglie di informazione, e così via. Per esempio, rispetto ai valori di soglia previsti per l'ozono, non

sono mai state avviate procedure di infrazione, nonostante si abbiano superamenti delle stesse: ciò perché le «soglie» non sono giuridicamente vincolanti così come i «valori limite». La locuzione «ove possibile» introduce chiaramente una flessibilità che invece è ignota ai «valori limite». Con la disciplina da ultimo introdotta, il nuovo quadro giuridico determinato dalla prima direttiva quadro e dalla prima direttiva “figlia” non ha subito sostanziali cambiamenti. La direttiva 2008/50/CE, infatti, riprende integralmente le disposizioni generali della direttiva quadro e i valori limite che gli Stati membri hanno sottoscritto all’unanimità nel 1999. Si noti che nel 1999 l’adesione alla direttiva “figlia” 1999/30 fu unanime, mentre, al momento dell’adozione della direttiva 2008/50/CE va registrato che vi fu il voto contrario della Polonia. L’approvazione della direttiva però richiedeva la maggioranza qualificata e fu quindi adottata senza problemi. Vi sono poi la seconda direttiva “figlia”, la terza e la quarta. La seconda disciplina il benzene e il monossido di carbonio (per i quali introduce dei valori limite cogenti), la terza è dedicata esclusivamente all’ozono troposferico e la quarta disciplina i metalli pesanti (benzopirene, ad esempio) ma non introduce valori limite: per i metalli pesanti si è scelto lo strumento dei «valori obiettivo», di conseguenza vi è un obbligo di mezzi, ma non di risultato, con una caratteristica ulteriore per quanto riguarda la quarta direttiva “figlia”. Questa introduce per la prima volta un parametro che era già presente nella direttiva quadro sull’acqua, vale a dire la precisazione che gli Stati membri sono tenuti ad adottare tutte le misure che non comportassero «costi sproporzionati». Nel valutare la proporzionalità dei costi vi è tuttavia una differenza, fra la direttiva “acqua” e la direttiva “aria”: ogni qual volta la Corte si è trovata a effettuare il bilanciamento degli interessi fra interessi concorrenti, non ha avuto alcun dubbio quando nel bilanciamento entrava in gioco la salute umana, propendendo sempre a favore di quest’ultima. Da questo punto di vista, il livello di tutela della direttiva “aria” è sicuramente superiore a quello delle direttive puramente ambientali, per quel che riguarda i valore limite fissati a tutela della salute umana.

Oggi, quindi, il quadro normativo è costituito dalla direttiva 2008/50/CE che ha incorporato la direttiva quadro e le tre direttive “figlie”, mentre la quarta direttiva figlia è rimasta fuori dalla “codificazione” effettuata nel 2008.

## *2. Le novità introdotte dalla Direttiva 2008/50/CE*

Prima di esaminare le novità introdotte dalla direttiva 2008/50/CE è utile ricordare che la proposta legislativa venne presentata dalla Commissione europea nel 2005. A partire da quello stesso anno diventava obbligatoria la valutazione d'impatto per tutte le proposte di direttiva che la Commissione avrebbe presentato al Parlamento e al Consiglio. La valutazione effettuata in preparazione della proposta di direttiva costituisce una lettura preziosa in quanto contiene l'analisi di tutte le opzioni disponibili in termini di costi e benefici, le possibilità concrete degli Stati membri di rispettare i valori limite, proiezioni temporali e mappe. Per l'interpretazione del diritto dell'Unione europea valgono principi simili a quelli applicabili per il diritto interno, ma nel diritto UE vi è la peculiarità per cui l'interpretazione teleologica tende a prevalere su quella letterale. In caso di conflitto tra due possibili interpretazioni, la prima unicamente letterale e la seconda che tiene in considerazione gli obiettivi della direttiva esplicitati nei considerando, nei lavori preparatori e nella valutazione d'impatto, la Corte tende infatti a privilegiare l'interpretazione teleologica, a costo di ignorare l'interpretazione letterale, resa particolarmente complicata dal fatto che vi sono 21 lingue ufficiali. Nel diritto europeo vi sono diversi esempi di questo tipo, mentre nel diritto interno la prevalenza dell'interpretazione letterale è difficile da superare. Tornando alla direttiva 2008/50/CE, si possono individuare tre grandi novità. Prima di tutto, dal punto di vista delle conseguenze pratiche più rilevanti per le Regioni italiane, si prevede la possibilità di chiedere una proroga o una deroga in relazione alle scadenze stabilite per il rispetto dei valori limite. Le scadenze introdotte dalla prima direttiva figlia, nel 1999, erano rispettivamente il 1° gennaio 2005 per le PM10 e altri inquinanti, il 1° gennaio 2010 per il biossido di azoto e altri inquinanti. L'art. 22 della direttiva 2008/50/CE introduce la possibilità di richiedere una proroga per i valori limite delle PM10 fino a giugno 2011, e per il biossido di azoto fino al 1° gennaio 2015. Questa possibilità è stata introdotta perché con la valutazione d'impatto era stato quantificato il costo che gli Stati avrebbero dovuto sopportare in particolari situazioni, come quelle della Pianura padana o dei Paesi Bassi.

La cosa interessante da rilevare è che questo modello ha innescato in Italia un meccanismo virtuoso per cui il Ministero dell'Ambiente ha co-

minciato a farsi carico anche delle problematiche di alcune Regioni dando vita, da alcuni mesi, anche ad un meccanismo di coordinamento tra Ministero e Regioni. Inoltre, si è avuta recentemente una duplice decisione. Da un lato, la proroga accordata all'Italia per il biossido di azoto a seguito di un'ulteriore notifica che le era stata fatta sulla base di nuovi elementi presi in considerazione per rivedere una precedente decisione negativa. Questo ha riguardato molte zone ed in particolare l'Emilia-Romagna. L'altra, per le PM10, è una non-decisione, nel senso che la lettera ufficiale di costituzione in mora dello Stato italiano contiene un ragionamento che ha portato alla messa in mora dell'Italia per violazione dell'art. 23 solo per alcune Regioni e non per altre, dove vi è violazione dell'art. 13, perché i valori limite non sono rispettati, ma non vi è, o almeno non è sufficientemente provata, a giudizio della Commissione, la violazione dell'art. 23.

È importante, a questo proposito, soffermarsi sul tema dell'onere della prova. Nel momento in cui uno Stato membro richiede una deroga o una proroga, l'onere della prova incombe sullo Stato, che deve provare sia di aver fatto tutto il possibile per rispettare la scadenza e sia che le misure addizionali permettono il rientro nei valori limite entro la scadenza. Se si guardano le decisioni negative, ad esempio quelle adottate per la Germania e per l'Italia che hanno una percentuale simile di diniego, in molti casi la decisione è negativa perché la prova non è stata fornita. L'art. 22 su questo punto è chiarissimo. Esso stabilisce che gli Stati membri devono dimostrare che sono state adottate tutte le misure del caso a livello nazionale, regionale o locale per rispettare le scadenze e che il piano per la qualità dell'aria predisposto a norma dell'art. 23 permetterà di rispettare i valori limite entro il nuovo termine. Se lo Stato membro non dimostra che il suo piano della qualità dell'aria permette il conseguimento di questo obiettivo, la decisione della Commissione sarà negativa. L'art. 22 è un'eccezione alla regola generale e, come tale, deve essere interpretato in modo restrittivo. A maggior ragione quando la regola riguarda la tutela della salute umana e qualunque eccezione alla regola può comportare conseguenze nocive per la salute dei cittadini. In presenza di due possibili interpretazioni, pertanto, la Commissione adotterà sempre la più restrittiva. Quando l'onere della prova incombe sugli Stati membri, spetta alle Regioni dimostrare nella richiesta di proroga che le misure in vigore e

quelle addizionali permetteranno di rientrare nei valori limite entro la nuova scadenza. In alcuni casi ciò è stato possibile e la decisione è stata positiva, in altri casi questo non è successo. Quando invece è la Commissione ad avviare una procedura di infrazione, l'onere della prova si ribalta ed è la Commissione a dover provare che lo Stato membro non ha adempiuto ai suoi oneri. Questo spiega perché per le PM10, per quanto riguarda alcune Regioni italiane, la Commissione ha ritenuto di non procedere ad avviare una procedura d'infrazione in attesa di ulteriori informazioni pur rilevando la violazione dell'art. 13.

La seconda modifica introdotta dalla direttiva 2008/50/CE, di particolare importanza per i Paesi mediterranei come l'Italia, la Grecia, la Spagna e il Portogallo, si trova all'art. 20 e riguarda la possibilità di scomputare le fonti naturali. Nelle città mediterranee vi sono molte giornate di superamento delle PM10 dovute al trasporto di sabbia dal deserto e ad altri fenomeni ben noti agli esperti. La direttiva ha riconosciuto la possibilità di scomputare queste giornate di superamento. In pratica, ai fini dell'applicazione della direttiva questi non sono da considerarsi come superamenti.

Una simile disposizione era già prevista per il biossido di zolfo e veniva interpretata in modo restrittivo. Infatti nel caso delle eruzioni vulcaniche, che comportano emissioni di zolfo, queste venivano già scomputate. Ma l'art. 20 ha ampliato questa possibilità riferendola anche alla fisiologia dei venti che nel Mediterraneo portano la sabbia del deserto fino in Europa, come succede ad esempio in Spagna, dove Cordova e Siviglia avevano un grosso problema di superamento dovuto al trasporto di sabbia dal deserto che alterava il quadro complessivo. Questa però può essere considerata come la soluzione intermedia. La soluzione definitiva riguarda invece l'introduzione dei valori limite per le PM2.5, cercando di arrivare a quel parametro che invece negli USA, in Svizzera e in Giappone è già il parametro di riferimento.

È questa la terza modifica importante della direttiva 2008/50/CE, vale a dire l'introduzione, per la prima volta, degli obiettivi in materia di PM2.5, particelle ancora più fini il cui diametro è tale che non c'è dubbio che siano nocive alla salute umana. Lo sono anche le PM10 ma, non essendo queste un composto chimico, possono contenere anche elementi innocui. Le PM2.5 invece, in linea di principio, sono un segno di

inquinamento antropogenico. Ci si avvicina così ad una situazione già in vigore negli USA e in altri Paesi. A titolo comparativo, a livello europeo si è già più avanti degli USA nella lotta al cambiamento climatico, ma molto più indietro, invece, per quanto riguarda la qualità dell'aria. Le PM2.5 sono affrontate dalla direttiva in maniera abbastanza complessa, perché in una prima fase, cioè fino al 31 dicembre 2014, quello del PM2.5 è un valore-obiettivo. Questo spiega perché non vi sono procedure di infrazione aperte in riferimento alle PM2.5 anche se in alcune zone sono stati superati i relativi valori.

Il valore-obiettivo determinato nel 2008, inoltre, è abbastanza permissivo ed è quindi più facile da rispettare. Dal 1° gennaio 2015 esso diventa vincolante. Fino a quella fase vige il principio del «margine di tolleranza», che determina l'obbligo in capo ai destinatari di prendere misure adeguate in vista della scadenza prefissata, in modo tale da non trovarsi con una situazione prevedibile di superamento al 1° gennaio 2015. Questo margine non determina un obbligo di risultato ma un obbligo di mezzi: quello di adottare misure tali da garantire che nel momento in cui il margine di tolleranza diventa uguale a zero, il valore limite possa essere rispettato. È quindi una questione di pianificazione: i margini di tolleranza aiutano i Paesi che non sempre hanno dimostrato capacità di programmare a non attendere l'ultimo minuto. Il «margine di tolleranza», essendo più permissivo del «valore limite», serve a spingere gli Stati membri ad organizzarsi in anticipo anziché rischiare di incorrere nelle pesanti sanzioni che possono derivare dal superamento del valore limite, con il rischio di trovarsi davanti alla Corte e la possibilità di essere condannati al pagamento di sanzioni economiche.

Il «margine di tolleranza», inoltre, è rilevante anche nel periodo di deroga. Gli Stati membri che hanno ottenuto una deroga in relazione alle scadenze per il biossido di azoto hanno sostanzialmente guadagnato cinque anni. Ma l'art. 22 va letto attentamente, perché al paragrafo 3 afferma che, durante il periodo di proroga o di deroga, il «margine di tolleranza» ritorna ad essere applicabile e si trasforma, quindi, nel «valore limite». Cioè nessuna proroga o deroga può permettere agli Stati membri di andare oltre il margine di tolleranza che era stato stabilito per quell'inquinante. Il principio è che i «valori limite» e i «margini di tolleranza» sono posti a tutela della salute umana; la valutazione d'impatto

che accompagna la direttiva, invece, quantifica il numero di morti premature attribuibili all'inquinamento dell'aria. Si tratta di 400.000 morti premature su base annua a livello europeo. Nella valutazione d'impatto questi dati sono stati disaggregati Paese per Paese.

### *3. Le prospettive di revisione*

Per quanto riguarda le future prospettive di modifica, nella comunicazione del 18 dicembre 2013, con la quale la Commissione europea ha adottato la nuova Strategia complessiva sulla qualità dell'aria<sup>5</sup>, è stata esclusa espressamente una modifica della direttiva 2008/50/CE in tempi brevi, mentre la stessa Commissione ha proposto una direttiva sui tetti nazionali di emissione e una sugli impianti di combustione al di sotto dei 50 MW che non erano disciplinati a livello europeo. Tuttora la Commissione è al lavoro sull'Euro 6, relativamente ad alcune modalità di applicazione per i veicoli leggeri, e sulle *non-road*. Da qui al 2018, quando la Commissione avvierà anche la revisione della direttiva 2008/50/CE, le uniche modifiche legislative riguarderanno i tetti nazionali di emissione.

Con questa proposta, attualmente in discussione al Parlamento europeo e al Consiglio, si è deciso di disciplinare anche l'ammoniaca, sostanza che viene emessa principalmente in agricoltura. Qual è la relazione tra le due direttive? Si pensi ad un esempio pratico. Se uno Stato membro volesse limitarsi a rispettare i valori limite per la tutela della salute umana della sua popolazione, sarebbe sufficiente posizionare determinati impianti in modo tale che l'inquinamento venga trasportato altrove (esempio: zone costiere dove i venti dominanti "esportano" le emissioni in altri Stati membri). Il paradosso è che, in questo caso, la direttiva 2008/50/CE sarebbe rispettata grazie a condizioni meteorologiche od orografiche ma il problema si sposterebbe nei Paesi vicini. La direttiva sui tetti nazionali di emissione serve proprio ad evitare che un Paese sia formalmente in ordine con la direttiva sulla qualità dell'aria mentre, in realtà, sta emettendo quantità di inquinanti tali da provocare problemi ai Paesi vicini. Le due direttive, quindi, si completano a vicenda.

---

(5) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, «Un programma "Aria pulita" per l'Europa», COM (2013) 918 def. del 18.12.2013.

Un esempio concreto: Berlino è riuscita a ridurre del 57% le sue emissioni con una serie di misure ambiziose, ed ha ugualmente un livello di fondo estremamente elevato dovuto all'inquinamento che importa dalla Polonia. È evidente che se non si riescono ad imporre dei tetti di emissione ai nuovi Paesi membri, e un altro Stato si trova sotto vento rispetto a questi Paesi, come la Germania rispetto alla Polonia, il sistema non ha garantito a tutti aria pulita e un'equità complessiva nel modo in cui è distribuito lo sforzo tra gli Stati. Questa direttiva è stata rivista alla luce di impegni internazionali assunti con il protocollo di Göteborg, da qui al 2020 ci saranno delle revisioni ulteriori con una tappa ulteriore nel 2025 e nel 2030 ed uno sforzo distribuito nel tempo. La proposta della Commissione è in discussione al Parlamento europeo, al Consiglio la discussione sarà estremamente difficile.

La seconda proposta di direttiva introdotta con la nuova strategia tematica è quella sugli impianti di combustione.

A livello europeo il problema è che la direttiva esistente si applica solo agli impianti di potenza superiore a 50 MW. È chiaro che questo disposto normativo è un incentivo a frazionare in tanti piccoli impianti da 49,5 MW essendo questi potenzialmente esclusi da qualunque obbligo, quanto meno per il diritto europeo. La lacuna giuridica sarà colmata con questa direttiva.

Per impianti al di sotto di 1 MW c'è un'altra direttiva che si fonda su una base giuridica diversa. A riguardo è utile precisare che quando a livello europeo viene introdotto uno strumento legislativo bisogna porre particolare attenzione alla relativa base giuridica. Nell'ordinamento europeo, infatti, vale il principio delle "competenze di attribuzione": l'Unione europea, a differenza di quanto accade nei singoli Stati, può agire solo nei settori in cui i Paesi membri le hanno delegato il potere di legiferare, oppure hanno deciso di esercitare congiuntamente la loro sovranità che, comunque, rimane in capo agli Stati stessi.

Vi sono stati casi, seppure rarissimi, in cui la Corte di giustizia ha annullato alcuni atti per mancanza della relativa base giuridica o per aver utilizzato, nell'emissione degli stessi, una base giuridica sbagliata.

La base giuridica è quella disposizione del Trattato che conferisce alle istituzioni europee il potere di legiferare in una determinata materia. Viene indicata all'inizio di ogni atto legislativo.

Nel caso delle direttive sulla qualità dell'aria la base giuridica è l'articolo 175 del Trattato (T<sub>CE</sub>, oggi 192 T<sub>FUE</sub>), vale a dire la competenza europea in materia di ambiente. Per la direttiva citata da ultimo, relativa alle piccole caldaie, alle automobili e ad altri prodotti, la base giuridica è invece il «mercato interno». In questa materia, vige il principio di «armonizzazione totale», secondo il quale nessuno Stato può legiferare oltre quanto è stato deciso a livello europeo poiché la base giuridica relativa al «mercato interno» mira a garantire la libera circolazione dei beni, di conseguenza, qualunque prodotto conforme ad una direttiva sul «mercato interno» deve poter circolare liberamente senza ulteriori restrizioni. L'ordinamento europeo prevede eccezioni per la tutela della salute umana, cioè misure che lo Stato può prendere in condizioni particolari, ma la regola è che un prodotto le cui caratteristiche sono state armonizzate a livello europeo e la cui base giuridica è il «mercato interno» non lascia più margini discrezionali allo Stato membro, nel campo di applicazione della direttiva che lo disciplina. Con la conseguenza ulteriore che anche le Regioni non possono più legiferare in materia. Quando invece una direttiva è basata sull'articolo 175, come le direttive in materia ambientale e in particolare quelle direttive sugli impianti di combustione, gli Stati membri possono adottare misure più restrittive. Vale a dire che in materia ambientale gli Stati membri possono sempre fare meglio e adottare norme più rigorose. La medesima regola vale anche per le Regioni quando hanno competenza legislativa in materia. Quindi, in materia ambientale, il legislatore, gli Stati membri e le Regioni possono sempre andare oltre a quanto stabilito a livello dell'UE. Quando invece una direttiva è adottata per tutelare la libera circolazione dei prodotti, il margine di manovra degli Stati membri viene ad essere fortemente limitato. Questo va tenuto presente perché vi sono stati casi in cui le Regioni hanno adottato disposizioni incompatibili con il mercato interno, in materia disciplinata da quelle direttive, mentre alcuni Stati membri dimenticano che in materia ambientale possono andare oltre, e lo può fare anche una Regione se ha la competenza legislativa per farlo. Dunque, per ricapitolare, le basi giuridiche rilevanti sono l'articolo 175 del Trattato, che prevede la competenza dell'Unione europea a legiferare in materia ambientale, e l'articolo 176 (T<sub>CE</sub>, oggi 193 T<sub>FUE</sub>) che riconosce agli Stati di poter andare oltre qualora sia necessario e auspicabi-

le sulla base di una loro valutazione autonoma, nel rispetto dei principi generali del Trattato, tra cui, in particolare, vanno ricordati il principio di non discriminazione e il principio di proporzionalità. È chiaro, pertanto, che non si può utilizzare questa disposizione del Trattato per camuffare misure protezionistiche.

Analizziamo un caso concreto: la sentenza della Corte di giustizia con cui l'Austria si è vista annullare un provvedimento che aveva previsto un divieto totale di transito ai camion sull'autostrada tirolese. La sentenza della Corte a riguardo è illuminante.

Partendo dal problema concreto, sostanzialmente essa afferma che se vi è una differenza tra le concentrazioni rilevate e i valori limite da rispettare – *compliance gap* – l'obiettivo è quello di rientrare nella norma. Quali sono le misure astrattamente idonee a conseguire l'obiettivo? Si supponga che sia sufficiente stabilire che su quell'autostrada passano solo gli Euro 4, Euro 5 ecc. Se questo è sufficiente, perché le nuove norme riducono a sufficienza le emissioni (in altri termini, se un divieto basato sull'adozione delle norme "Euro" è sufficiente a conseguire l'obiettivo ambientale) lo Stato membro non può chiudere l'autostrada al traffico pesante, soprattutto nel caso di un'autostrada che è strategicamente rilevante per lo scambio commerciale tra Paesi membri. Il principio di proporzionalità, quindi, comporta che, nel momento in cui lo Stato membro decide di adottare misure più rigorose per la tutela dell'ambiente, deve comunque fare in modo che queste misure non siano eccessive dal punto di vista delle conseguenze che possono avere sulle altre libertà e, laddove sia possibile adottare misure alternative che sono meno impattanti sulla libera circolazione, queste siano preferibili.

Completando ora l'*excursus* e riprendendo dalla Strategia tematica del 18 dicembre 2013, bisogna dire che, a differenza del 2005, quando la valutazione d'impatto ha portato alla conclusione che era necessario introdurre deroghe e proroghe poi accordate agli Stati membri con il meccanismo di cui all'art. 22, in questo caso la valutazione d'impatto dice che ormai con la nuova generazione di *standard* "Euro", non ci dovrebbe essere bisogno di ulteriori proroghe. Quindi, da qui al 2020, la proiezione è che, con rare eccezioni, i valori limite per la qualità dell'aria dovrebbero poter essere rispettati ovunque a condizione che ognuno faccia la sua parte.

Sono tre i livelli di intervento.

Laddove la competenza è esclusiva quel compito può essere svolto solo dalla Commissione europea.

Oltre al livello europeo però ci sono altri due livelli di intervento, perché alcune decisioni possono essere prese solo a quei diversi livelli. Quello nazionale innanzitutto.

Si prenda ad esempio la tassazione del *diesel*. Visto che le situazioni di inquinamento da NO<sub>2</sub> in molti Paesi europei sono dovute principalmente ai motori *diesel*, quale ruolo ha avuto la tassazione decisa a livello nazionale nell'incoraggiare gli utenti all'acquisto di autovetture a benzina anziché *diesel*? Quando il tasso di penetrazione del *diesel* in certi Stati è aumentato dal 15% al 60% in pochi anni, è chiaro che questo incremento è figlio di una scelta fiscale legata alla tassazione del combustibile. Queste sono politiche nazionali, su cui né le Regioni né la Commissione possono intervenire, perché le politiche fiscali sono rimaste in gran parte prerogativa dei Governi nazionali.

Secondo esempio di competenza nazionale: i porti e gli aeroporti, pensiamo al caso di una città di mare in cui il 30% delle emissioni provengono dal traffico portuale (ma non è detto che questa città abbia competenza sul porto, perché l'Autorità portuale risponde soltanto al Ministero). Quindi anche a livello nazionale c'è bisogno che si faccia la propria parte.

Arrivando poi al livello regionale e locale, è chiaro che se le emissioni di un'auto e l'usura dei filtri e degli pneumatici dipendono dalle condizioni di traffico, la regolazione del traffico a livello locale non rientra tra le competenze europee, né nazionali, ma la decisione di introdurre una zona a traffico limitato, di introdurre una zona pedonale, di costruire una tangenziale un po' più lontana da zone vulnerabili, sono decisioni puramente locali, e le autorità locali hanno il dovere e il diritto di fare la loro parte.

Non è un caso, infatti, se in questa materia vige una direttiva e non un regolamento. Le direttive fissano degli obiettivi cogenti, giuridicamente vincolanti, e lasciano gli Stati membri liberi di scegliere i mezzi per raggiungerli. I regolamenti, invece, sono direttamente applicabili e vincolanti in tutti i loro elementi senza eccezione alcuna. Pertanto, come si diceva, a fare la propria parte devono essere: l'Europa, esercitando le

proprie competenze nel disciplinare gli standard dei prodotti che sono armonizzati a livello europeo; lo Stato, per quanto riguarda le sue competenze in particolare in materia fiscale, di porti, di aeroporti e di infrastrutture; le autorità locali, infine, per quanto riguarda la gestione delle misure che a seconda di quanto previsto dall'ordinamento competono a quel livello.

#### 4. *Due casi concreti*

Il primo caso che sarà analizzato è la sentenza C-404/13 ed attiene ad una domanda di pronuncia pregiudiziale rivolta alla Corte europea di giustizia dalla Corte Suprema inglese (equivalente della nostra Corte di Cassazione). Questi i fatti.

Il Regno Unito ha un problema di superamento dei valori limite del biossido di azoto, introdotti già nel 1999 e giuridicamente vincolanti a partire dal 2010. Le autorità britanniche sostengono che, in alcune grandi città fino al 2025 di rispettare quei valori limite non se ne parla, e a Londra fino al 2030. A riguardo va rilevato, però, che non hanno neppure utilizzato il meccanismo previsto dall'art. 22 della direttiva.

Questa disposizione, come visto, avrebbe permesso al Regno Unito di introdurre una richiesta di deroga o di proroga quanto meno fino al 2015 al fine di evitare una situazione di illegalità. Si pensi al segnale, quanto meno destabilizzante, dato agli altri Stati membri, tenendo conto del fatto che tutti gli altri hanno rispettato le "regole del gioco".

In primo grado, adito da un'associazione chiamata *ClientEarth*, il Tribunale inglese ha ritenuto che questa associazione non avesse il diritto di chiedere misure di alcun tipo, e che i tribunali non possano interferire nell'esercizio del potere discrezionale che appartiene all'esecutivo. In Corte d'appello veniva ribadito lo stesso concetto, con la precisazione che è compito della Commissione europea a Bruxelles avviare procedure di infrazione in questi casi e che, pur essendoci una chiara violazione della normativa europea, il giudice nazionale non sarebbe competente a pronunciarsi.

Su questo punto è bene fare attenzione: il giudice nazionale è il primo giudice a dover applicare il diritto europeo esattamente come applica la normativa nazionale e questa nella UE è giurisprudenza consolidata. Il giudice nazionale inoltre è tenuto ad applicare al diritto europeo gli

stessi *remedies* (vie di ricorso) che applicherebbe per il diritto nazionale, con gli stessi parametri. Se ci sono rimedi di natura inibitoria o qualunque sia lo strumento previsto dall'ordinamento, questo dev'essere utilizzato anche per il diritto europeo.

Gli avvocati di *ClientEarth* hanno deciso di ricorrere alla Corte Suprema. Questa, ribaltando la posizione della Corte d'appello, da un lato ha pronunciato una sentenza dichiarativa di accertamento per violazione dell'art. 13 della direttiva 2008/50/CE, e dall'altro ha deciso di rimettersi alla Corte europea di giustizia per l'interpretazione autentica degli articoli 22 e 23 della direttiva.

I quesiti erano i seguenti: 1) se nel caso in cui in una zona o agglomerato, ai sensi della direttiva, non è stato possibile rispettare i valori limite, la direttiva stessa e/o l'art. 4 del Trattato imponga di chiedere una proroga del termine ai sensi dell'art. 22 della direttiva; 2) in caso di risposta affermativa, in quale circostanza uno Stato membro possa eventualmente essere sollevato da siffatto obbligo; 3) in che limiti l'art. 23, e segnatamente il paragrafo 2, incida sugli eventuali obblighi di uno Stato membro che ha disatteso l'art. 13; 4) in caso di mancato adempimento degli obblighi di cui agli artt. 13 o 22, quali provvedimenti debba eventualmente predisporre il giudice nazionale ai sensi del diritto dell'Unione europea per soddisfare i criteri di cui agli artt. 13 della direttiva e/o 4 e 19 del Trattato. Cioè se in caso di mancato adempimento, in particolare dell'art. 13 (superamento dei valori limite), che tipo di provvedimento debba eventualmente essere adottato dal giudice nazionale (tutela risarcitoria, tutela inibitoria, ecc.).

Il terzo e il quarto quesito sono rilevanti anche per le Regioni italiane. Si consideri che le Regioni italiane, francesi, tedesche, secondo il principio della leale collaborazione che ispira i rapporti fra UE e Stati membri, hanno richiesto una proroga. In alcuni casi questa è stata accordata, in altri è stata rifiutata e non vi è stato nessun contenzioso davanti alla Corte.

Tenendo presente che la prima parte dell'art. 23 riguarda ormai il passato, la Corte giustamente fa riferimento al paragrafo 2 dell'art. 23. In caso di superamento dopo il termine previsto, «i piani di qualità dell'aria stabiliscono misure appropriate affinché il periodo di superamento sia il più breve possibile». Qual è il grado di sindacabilità delle misure da-

vanti ai giudici? Finora ci sono state sentenze sull'assenza dei piani, ma nel momento in cui il piano c'è, è possibile per le associazioni sindacare il contenuto dei piani predisposti da una Regione?

In Germania questo è successo, ed i Tribunali locali hanno stabilito che il piano era insufficiente. La Corte Suprema inglese vuole appunto sapere se il contenuto del piano, atto amministrativo, è sindacabile in sede giudiziaria. Pensando all'ordinamento italiano, quindi, il contenuto dei piani di qualità dell'aria è rimesso al giudizio insindacabile della Regione, o nel termine «appropriata» è insita la possibilità da parte della magistratura di sindacare il contenuto dei piani stessi quando questi sono manifestamente insufficienti per garantire il rispetto dei valori limite? E ancora: cosa si intende per «più breve possibile»? La regola generale è la conformità entro il 1° gennaio 2005 per le PM10 e il 1° gennaio 2010 per il biossido di azoto, ed è già stato detto che ogni eccezione alla regola in diritto europeo, laddove il bene che si tutela è la salute umana, va interpretata in senso restrittivo. Inoltre, l'art. 22, già offriva agli Stati membri la possibilità di guadagnare altro tempo. Dunque, una volta esaurito quel termine, qual è la flessibilità ulteriore ipotizzabile sulla base di questa direttiva? Ci sono molte scuole di pensiero a questo proposito. L'obbligo di risultato è quello che conta. Il termine «appropriate» non è un termine generico. È già stato sottolineato come la Corte di giustizia tenda a far prevalere l'interpretazione teleologica rispetto a quella letterale. Le misure infatti devono essere «appropriate affinché...», cioè tenendo presente lo scopo: «... affinché il periodo di superamento sia il più breve possibile». Quindi il termine «appropriate» va legato a quanto segue. Questo ci riporta al problema del significato di «il più breve possibile». Vi sono valori limite per il biossido di azoto, orari e annuali, da non superare. Si tratta di obblighi separati, tanto è vero che alcune Regioni hanno chiesto deroghe e proroghe differenziate per il valore orario e quello annuale. Per le PM10, vi è una media annua che, tutto sommato, non è difficile da rispettare e le proiezioni dicono che quasi tutte le Regioni entro il 2020 saranno in grado di rispettarla. Il problema sono i picchi invernali. L'inversione termica, in Pianura padana, fa sì che tutto quello che si produce ristagni. Infatti, il problema italiano – ma anche tedesco, olandese e belga – non è la media annuale bensì i picchi giornalieri, per i quali la direttiva stabilisce che il valore non va superato per più di trentacinque giorni all'anno.

Una delle interpretazioni possibili – più evidente nella versione inglese della direttiva – è quella di cercare di limitare il superamento al periodo più breve in termine di durata in giorni complessivi, che, pur essendo superiore a 35 e configurandosi quindi come superamento a norma dell'art. 13, non costituirebbe più una violazione dell'art. 23 se la tendenza dimostra un miglioramento costante e significativo. Si tenga presente che le sanzioni UE sono concepite per evitare le violazioni future, più che per penalizzare gli Stati membri per il passato: l'obiettivo è che venga messo termine all'infrazione e si acceleri il processo virtuoso che permette di tutelare la salute umana e l'ambiente. Quindi «il più breve possibile» può essere interpretato in relazione a quel valore giornaliero, che è il problema italiano, come «per meno giorni possibile». *Ad impossibilia nemo tenetur*, ma in presenza di un superamento dei valori limite vanno adottate tutte le misure possibili, sostengono ad esempio i Tribunali tedeschi, perché la distinzione tra valore limite e valore obiettivo si fonda proprio su questo aspetto.

Quando la direttiva ha voluto subordinare la tutela della salute umana ad altri interessi giuridicamente tutelati, lo ha detto esplicitamente, ha stabilito dei valori obiettivo e ha dato agli Stati membri la possibilità di effettuare un bilanciamento di interessi. Inoltre, il concetto di costo è già stato incorporato nella valutazione d'impatto e, di fatto, i valori limite sono meno restrittivi di quelli suggeriti dall'OMS. Sotto questo aspetto vanno tenuti presenti i paletti fissati dalla sentenza che la Corte ha pronunciato nel caso italiano (*Commissione c. Italia* C-68/11), in cui la Corte ha già respinto questo argomento (ai punti 64 e 65) affermando che il concetto di «causa di forza maggiore» risponde a dei requisiti che non ricorrono nel caso di specie. Per venire incontro agli Stati membri, nell'esercizio del potere discrezionale che le appartiene, la Commissione potrà certo applicare una sorta di principio di proporzionalità alle procedure di infrazione in corso, ma non è la «causa di forza maggiore» l'argomento utilizzabile in giudizio.

A titolo di esempio, se la serie storica per le PM10 dimostra che le misure in vigore in una certa zona hanno permesso di scendere da 200 a 37 giorni di superamento – che è pur sempre un superamento dal punto di vista puramente legale – la Commissione ha la possibilità di considerare che, pur sussistendo una violazione formale dell'art. 13, lo Stato

membro ha fatto tutto il possibile a norma dell'art. 23 e non c'è dunque motivo di trascinarlo in giudizio con le sanzioni che possono conseguire (art. 260 TFUE). L'art. 23 misura la distanza percorsa, l'art. 13 impone invece un giudizio semplice e lineare: valore limite superato SÌ/NO. Ma utilizzando il combinato disposto degli artt. 13 e 23, quest'ultimo dà effettivamente la possibilità di valutare se lo Stato membro ha fatto il possibile per ridurre la durata del superamento, ed evitare quindi che quello Stato membro venga sanzionato pur avendo fatto tutto quanto era possibile fare nelle circostanze specifiche di una determinata regione<sup>6</sup>. Il secondo caso che la Corte ha recentemente risolto riguarda l'applicabilità della direttiva sul tenore in zolfo dei combustibili marittimi – Direttiva 2005/33/CE<sup>7</sup> – alle navi da crociera<sup>8</sup>.

Le navi da crociera fanno spesso pubblicità sul fatto di essere *green*, in alcuni casi specifici citando esplicitamente anche la normativa europea a cui il combustibile sarebbe conforme, salvo poi, di fatto, aggirare tale normativa.

A titolo di esempio, quando una nave da crociera arriva dall'America, dove la normativa è altrettanto rigorosa ma le sanzioni sono molto più pesanti, entrando nel Mediterraneo potrà scegliere se “fare il pieno” in Paesi che vendono combustibili molto economici e particolarmente inquinanti, e altri che vendono solo combustibili conformi alla normativa europea. La scelta che fanno queste navi dipende anche dal rischio di essere sanzionati e dall'ammontare delle sanzioni.

Il caso di specie nasce da una nave da crociera multata in acque territoriali italiane, a Genova, e prende il suo nome (caso “Manzi” C-537/11) dal nome del comandante della nave.

Anziché pagare la multa, questa è stata impugnata davanti al Tribunale

---

(6) Nella pronuncia pregiudiziale resa dalla Corte europea di giustizia, il giudice nazionale è stato invitato ad applicare tutte le vie di ricorso e i rimedi esperibili in caso di violazione del diritto nazionale, nessuno escluso. Con sentenza del 29 aprile 2015, la Corte Suprema inglese ha ordinato all'esecutivo di rivedere in profondità i piani di qualità dell'aria esistenti e produrne di nuovi entro il 31 dicembre 2015, per le 16 zone interessate dalla sentenza.

(7) Direttiva 2005/33/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2005, che modifica la direttiva 1999/32/CE in relazione al tenore di zolfo dei combustibili per uso marittimo. *G.U.* L 191 del 22.7.2005.

(8) CGUE (quarta sezione) 23 gennaio 2014, causa C-537/11, *Manzi*.

di Genova sostenendo che la direttiva non si applica alle navi da crociera perché la definizione di navi passeggeri sarebbe ambigua e, in subordine, sostenendo che se si applicasse la direttiva a una nave da crociera battente bandiera panamense, come nel caso di specie, la direttiva sarebbe illegale per il diritto internazionale sulla base del principio *pacta sunt servanda*.

La Corte di giustizia ha pronunciato una sentenza molto importante, in cui ha spazzato via questi argomenti sposando in pieno le conclusioni della Commissione europea.

In particolare, la Corte ha chiarito che: 1) la direttiva si applica anche alle navi da crociera quando soddisfino le condizioni previste, con servizi regolari negli orari pubblicati e conoscibili in anticipo, 2) la direttiva non è in alcun modo incompatibile con il diritto internazionale. A questo proposito vi era un precedente molto importante che riguardava gli aeroporti. Se una nave o un aereo di linea vogliono utilizzare un'infrastruttura di uno Stato membro, sono tenuti a rispettare la legislazione dello Stato membro. È un principio di civiltà giuridica e la Corte lo ha ribadito anche in questo caso: tutte le navi che entrano nei porti europei devono conformarsi alla legislazione europea, compresa questa direttiva che definisce il tenore in zolfo dei combustibili marittimi.

Questa sentenza ha conseguenze pratiche molto importanti per le navi da crociera. Inoltre, facendo seguito a questa pronuncia pregiudiziale la Commissione europea ha adottato una decisione vincolante (*implementing act*) per costringere gli Stati membri a fare dei controlli con frequenza obbligatoria e armonizzata a livello europeo, non solo sulle navi da crociera ma su tutte le navi che rientrano nel campo di applicazione della direttiva ed evitare così abusi e distorsioni della concorrenza: la decisione è stata adottata il 16 febbraio 2015 e pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* L 41 del 17.2.2015, p. 55. In questo modo, la Commissione si propone di evitare quelle distorsioni di concorrenza che nascono quando certe disposizioni rimangono solo sulla carta e non trovano applicazione nella realtà, o vengono aggirate da operatori senza scrupoli.

## La politica di qualità dei prodotti agricoli e alimentari dell'Unione europea

*Massimiliano Benelli, Luca Cianfoni\**

*Sommario: 1. Dalla tutela internazionale delle indicazioni geografiche alla politica comunitaria di protezione dei prodotti di qualità – 1.1. Introduzione – 1.2. La tutela internazionale delle Indicazioni geografiche (I.G.G.). Dal Reinheitsgebot del 1516 al TRIPS – 1.3. La protezione comunitaria – 2. Il Regolamento (UE) n. 1151/2012: regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari*

### *1. Dalla tutela internazionale delle indicazioni geografiche alla politica comunitaria di protezione dei prodotti di qualità*

#### *1.1. Introduzione*

La competitività dell'agricoltura e dei prodotti agroalimentari europei dipende sempre più dalla qualità dei prodotti medesimi che costituisce, come è ormai generalmente riconosciuto, l'unica, vera arma per affrontare la globalizzazione dei mercati. Oggi la qualità dei prodotti, in particolare di quelli agroalimentari, rappresenta un tema di crescente attualità su cui si concentrano fortemente le attenzioni e le preoccupazioni in primo luogo dei consumatori, sollecitando a tutti i livelli l'assunzione di iniziative di tutela, informazione e promozione.

Le politiche dell'Unione europea e, in particolare, la Politica agricola comune (PAC), pur tra alcuni limiti, hanno progressivamente recepito queste tendenze, promuovendo la valorizzazione delle produzioni di quali-

---

\* Il contributo costituisce una rielaborazione degli interventi svolti dai relatori al seminario del 13 ottobre 2014, organizzato dal CINESEO nell'ambito del «Secondo ciclo di seminari specialistici sulle politiche europee», come illustrato nella Presentazione di questo fascicolo. Massimiliano Benelli ha redatto il paragrafo 1, Luca Cianfoni il paragrafo 2. Le opinioni espresse sono quelle personali degli autori e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

tà, individuando queste come straordinario fattore competitivo, in grado di collocare l'agricoltura europea in una posizione più forte nella sfida generata dai processi di globalizzazione dei mercati. Le caratteristiche qualitative e la tipicità delle produzioni legate alle tradizioni ed alla cultura di specifici territori costituiscono un aspetto essenziale per il successo competitivo delle produzioni stesse. Per questo occorre tutelarle e proteggerle, richiamandone le origini ed approfondendone le caratteristiche, uscendo così da alcuni luoghi comuni che anziché rafforzarle tendono talvolta ad usarle come una sorta di parola magica finalizzata prevalentemente a sedurre il consumatore.

L'Unione europea, è intervenuta a tutela della qualità agroalimentare dettando norme che interessano vari ambiti: da quello salutistico a quello dell'informazione sulle caratteristiche del prodotto (etichettatura)<sup>1</sup> e sulla sua origine. In particolare, le disposizioni europee riguardano la protezione dei prodotti aventi caratteristiche qualitative derivanti dalla zona di produzione (Denominazioni di Origine Protette, DOP), la tradizione produttiva tipica di una determinata località (Indicazioni Geografiche Protette, IGP), entrambe ricomprese nella categoria delle Indicazioni Geografiche (I.G.G.) a sua volta situata nell'ambito della tutela dei diritti di proprietà intellettuale.

Di seguito si cercherà di rappresentare, seppur in estrema sintesi e senza alcuna pretesa di esaustività, l'evoluzione giuridica che a livello internazionale ha interessato la protezione delle Indicazioni Geografiche, cercando così di ricostruire il contesto entro cui si è situata l'approvazione del Regolamento (CEE) n. 2081/1992 e le successive modifiche che hanno portato al Regolamento (UE) n. 1151/2012 attualmente vigente (vedi par. 2).

Preliminarmente appare tuttavia opportuno ricordare come tali decisioni abbiano in primo luogo trovato il proprio fondamento in una molteplicità di fattori, il principale dei quali fu costituito dalla necessità di assicurare uguali condizioni di concorrenza nel contesto del mercato interno messe in discussione dalla crescente disomogeneità sia di significato che di protezione, conseguente alle diverse iniziative legislative

---

(1) Regolamento (UE) n.1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

poste in essere autonomamente da alcuni Stati Membri con riferimento agli Accordi internazionali vigenti sulla materia.

### ***1.2. La tutela internazionale delle Indicazioni geografiche (I.G.). Dal Reinheitsgebot del 1516 al TRIPS***

La protezione delle indicazioni geografiche (I.G.G.) operata dall'Europa, si ricollega al sistema normativo vigente a livello internazionale, che sembrerebbe affondare le proprie radici nel "Reinheitsgebot" (decreto/dettame sulla purezza della birra) del 1516, emanato da Guglielmo IV di Baviera a Ingolstadt (Germania) che introduceva due elementi specifici: standard di produzione e provenienza geografica, ma non il legame tra nome e luogo di provenienza.

Successivamente la Francia, nel 1824, stabilì per legge sanzioni penali per il commercio di prodotti con falsa indicazione di provenienza geografica.

La protezione delle I.G.G. si è consolidata a livello internazionale mediante successivi accordi multilaterali<sup>2</sup>. Seppur in estrema sintesi, è opportuno ricordare due atti significativi per la protezione dei diritti di proprietà intellettuale, a cui la tutela delle I.G.G. si riconduce: il primo è costituito dalla Convenzione di Parigi per la Protezione della Proprietà Industriale del 20 marzo 1883, il cui testo, più volte rivisto nel tempo, è amministrato dalla Organizzazione mondiale per la proprietà intellettuale (OMPI o WIPO). Il secondo trae origine dall'Accordo TRIPS<sup>3</sup>, firmato nel 1994 ed entrato in vigore nel 1995.

Con la Convenzione di Parigi veniva introdotta la tutela delle «indicazioni di provenienza» e delle «denominazioni di origine» che, tuttavia, come precisato successivamente, si rivelerà debole in considerazione della genericità della protezione accordata ed applicata secondo il principio del "trattamento nazionale".

Successivamente si giungeva alla sottoscrizione:

- dell'Accordo di Madrid (1891) sulla *repressione delle false o inganne-*

---

(2) Cfr. sull'argomento, l'interessante sintesi di F. ARFINI, G. BELLETTI, A. MARESCOTTI, *Prodotti tipici e denominazioni geografiche – Strumenti di tutela e valorizzazione*, in *Quaderni Gruppo 2013*, Edizioni Tellus, 2010, p. 39 ss.

(3) *Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*.

*voli indicazioni di provenienza*, finalizzato allo scopo di migliorare la protezione istituita con la Convenzione di Parigi;

- dell'Accordo di Lisbona (1958), che all'art. 2 introduceva finalmente una definizione comune di Denominazioni di origine<sup>4</sup> ed istituiva il «Registro internazionale delle denominazioni da tutelare» (gestito dall'OMPI) consentendo una protezione maggiormente efficace, ponendo l'obbligo della tutela reciproca fra i Paesi aderenti e stabilendo che la protezione preservava la denominazione non solo dagli usi «ingannevoli», ma anche da ogni tipo di «usurpazione» o «imitazione», anche se era indicata la vera origine. Altro aspetto rilevante dell'Accordo è dato dall'introduzione del divieto della dichiarazione di genericità di una denominazione da parte di uno Stato diverso da quello di produzione.

Il sistema derivante da questi Accordi non ha determinato, tuttavia, un'efficace protezione delle I.G.G. e ciò per diversi motivi, fra cui:

- scarso livello di protezione introdotto dalla Convenzione di Parigi. La protezione offerta alle «indicazioni di provenienza» (*indications of source*) e alle «denominazioni di origine» (*appellations of origin*), rivolta principalmente alla prevenzione delle frodi commerciali, è da considerarsi di tipo “generico”, attuata in applicazione del principio del “trattamento nazionale”, secondo il quale ogni Stato agisce in applicazione delle rispettive norme di tutela dei diritti di proprietà industriale. In particolare, la Convenzione non ha introdotto definizioni comuni, lasciando così ampia discrezionalità ai singoli Stati;
- accordi limitati alla definizione/affermazione di principi generali;
- limitato numero di Paesi firmatari degli accordi più incisivi: Madrid (34), Lisbona (25), mentre la convenzione di Parigi, inizialmente sottoscritta da 11 Stati, oggi conta ben 188 Paesi aderenti all'OMPI.<sup>5</sup>

La necessità di addivenire ad un accordo maggiormente efficace, tale

---

(4) Art. 2, Accordo di Lisbona: «la denominazione geografica di un Paese, di una Regione o di una località designante un prodotto o un bene che ne è originario e le cui qualità e caratteristiche sono dovute esclusivamente o essenzialmente all'ambiente geografico, comprendente fattori naturali o umani».

(5) *Ibid* in F. ARFINI, G. BELLETTI, A. MARESCOTTI.

ciò da superare limiti, incertezze ed insufficienze del sistema esistente, determinò il presupposto per cui, a conclusione dell'*Uruguay Round* (VIII ciclo dei negoziati GATT), che segnò l'origine dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC o WTO), venne sottoscritto l'Accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale, comunemente noto come TRIPS.

L'accordo disciplina, fra gli altri, il tema della tutela delle indicazioni geografiche (artt. 22, 23, 24), introduce un nuovo sistema di risoluzione delle controversie e riconosce l'importanza crescente della protezione per:

- garantire eque possibilità di competizione a prodotti di qualità legati all'origine geografica;
- evitare informazione ingannevole per i consumatori;
- evitare che prodotti di aree diverse traggano vantaggi competitivi immeritati;
- in particolare, per quanto qui interessa, l'art. 22 definisce le «indicazioni geografiche» come «indicazioni che servono ad identificare un prodotto come originario di un territorio di un membro, o di una regione o località di quel territorio, quando una qualità, reputazione o altra caratteristica determinante di quel prodotto può essere attribuita essenzialmente a quell'origine geografica»;
- rispetto alle precedenti definizioni, il TRIPS introduce il concetto di «reputazione»;
- altro principio importante, stabilito dal TRIPS, riguarda la «non discriminazione tra operatori appartenenti a diversi Stati (clausola della nazione più favorita)». Sulla presunta violazione di questo principio si baserà la disputa intentata da Australia e USA contro il Reg.(CE) 2081/1992 con lo scopo di ottenere una dichiarazione di contrasto con i principi TRIPS;
- introdurre una tutela più forte per le Ii.Gg. relative ai vini ed alle bevande alcoliche.

Conclusivamente, per questi aspetti, si può in estrema sintesi affermare che dalla Convenzione di Parigi al TRIPS, si assiste all'evoluzione delle definizioni («indicazione di provenienza», «denominazione di origine» e «indicazione geografica») e della relativa protezione.

### 1.3. *La protezione comunitaria*

Come prima accennato, la conseguenza degli accordi internazionali determinò un contesto normativamente eterogeneo derivante dalle diverse produzioni legislative poste in essere dai singoli Stati. A ciò si aggiunse la constatazione dei vantaggi economici non secondari che l'uso delle I.G.G. determinava a favore dei rispettivi produttori. Tutto ciò mal corrispondeva al principio del «buon funzionamento del mercato interno», stabilito dal Trattato, in quanto di fatto si verificava un'alterazione del principio delle eguali condizioni della concorrenza.

La necessità di definire un quadro comunitario in grado di evitare che le diverse legislazioni nazionali potessero interagire negativamente alterando le condizioni di concorrenza tra i produttori nel quadro del libero mercato, venne rafforzata dalla sentenza c.d. "*Cassis de Dijon*"<sup>6</sup>, pronunciata nel febbraio 1979 dalla Corte di giustizia della Comunità europea (causa 120/78) e che, in sintesi, affermava il principio del «mutuo riconoscimento» e «un nuovo approccio» per la libera circolazione dei prodotti nel mercato interno.

Occorre dire che precedentemente alla sentenza ora citata, la Comunità era intervenuta con la direttiva 70/50/CEE del 22/12/1969 relativa alla soppressione delle misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione, così come nel 1970 era stata introdotta la protezione comunitaria delle I.G.G. relative ai vini, estesa nel 1989 alle bevande spiritose e nel 1991 ai vini aromatizzati.

Successivamente alla sentenza "*Cassis de Dijon*", sono stati adottati, a livello comunitario, una serie di atti che costituiranno lo scenario per l'elaborazione e l'approvazione del Regolamento (CEE) n. 2081/1982. Tra questi atti, si ricordano:

- 18/12/1978, direttiva 79/112/CEE del Consiglio sul ravvicinamento delle legislazioni degli Ss.MM. concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari;
- COM 89/271 sugli ostacoli alla libera circolazione dei prodotti alimentari all'interno dell'Europa comunitaria, con la quale si afferma la necessità di definire «un quadro di riferimento comunitario per fissa-

---

(6) Corte di Giustizia Europea, 20 febbraio 1979, causa 120/78.

re le procedure d'omologazione e di mutuo riconoscimento delle etichette di qualità e delle indicazioni che permettono il riconoscimento di prodotti di qualità, d'origine o di fabbricazione particolari o tradizionali».

Alle esigenze di assicurare il buon funzionamento del mercato interno e un'adeguata informazione ai consumatori, si aggiungeva, dopo il 1999, con Agenda2000, il riorientamento della politica agricola comune (PAC) che introduceva la politica di sviluppo rurale come secondo pilastro della PAC. In particolare, il riorientamento si concretizzerà con l'affermazione del «ruolo multifunzionale dell'agricoltura»<sup>7</sup>, superando la concezione di una funzione agricola volta alla sola produzione di derrate, ed ora orientata alla:

- salvaguardia del territorio e dell'ambiente
- sicurezza e qualità alimentare
- mantenimento e rafforzamento delle identità
- produzione di servizi di valore sociale e culturale.

In questo contesto, avviene il collegamento tra la tutela delle produzioni di qualità, lo sviluppo delle aree marginali ed il contrasto al fenomeno dell'abbandono delle campagne.

Sulla base di questi presupposti, finalmente si giunse all'approvazione del regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio del 14 luglio 1992 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, introducendo normativamente il sistema di protezione per:

- DOP, Denominazione di Origine Protetta e
- IGP, Indicazione Geografica Protetta

a cui si aggiunge il regolamento (CEE) n. 2082/92 che tutela, non come IG, l'attestazione di specificità dei prodotti agricoli ed alimentari (con successivo regolamento definite come Specialità Tradizionali Garantite, STG).

A conferma della corrispondenza con i presupposti sopra richiamati, si ricordano le principali finalità perseguite con il regolamento (CEE) n. 2081/92:

---

(7) L'agricoltura multifunzionale – e la conseguente modifica delle finalità degli aiuti – costituirà uno degli elementi presentati dall'UE in sede di negoziato internazionale sulle Ii.Gg.

1. favorire la diversificazione della produzione agricola e un'agricoltura multifunzionale;
2. sostenere le zone rurali svantaggiate e periferiche, migliorando i redditi degli agricoltori ed evitando lo spopolamento;
3. promuovere prodotti di qualità sempre più richiesti dai consumatori;
4. tutela contro le imitazioni e la concorrenza sleale;
5. assicurare condizioni non distorsive di concorrenza;
6. assicurare ai cittadini-consumatori un'informazione chiara circa la provenienza e le caratteristiche dei prodotti;
7. salvaguardare il legame di un prodotto con le tradizioni di un territorio.

I due regolamenti sono stati, come è noto, sostituiti nel 2006 rispettivamente con il Regolamento (CE) n. 510/2006 («Protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine») e con il Regolamento (CE) n. 509/2006 sulle Specialità tradizionali garantite (STG), in conseguenza al pronunciamento del *Panel* del WTO a seguito di dispute intentate<sup>8</sup> da Australia e USA (in verità solo contro il regolamento (CEE) n. 2081/92 che disciplinava le DOP/IGP). Il pronunciamento del *Panel* del WTO, pur richiedendo la modifica di alcune parti del Regolamento (CEE) n. 2081/92, ebbe l'effetto di dichiarare la disciplina comunitaria compatibile con le regole del WTO, contrariamente a quanto sostenuto da USA e Australia, legittimandola definitivamente.

Le discussioni avviate in quel periodo, evidenziarono tuttavia l'esigenza di procedere ad una più incisiva riforma della politica europea della qualità dei prodotti agroalimentari che si sostanziò con la pubblicazione, da parte della Commissione europea, del «Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità», COM (2008) 641, da cui ebbe origine il c.d. «Pacchetto qualità» costituito da:

---

(8) • 1999 – Gli USA sostengono che il Reg. (CE) 2081/92 non garantisce né tutela i marchi commerciali preesistenti in altri Paesi (caso Budweiser);

• 4.4.2003, contestato l'intero Regolamento per violazione del principio di non discriminazione fra produttori nazionali ed esteri;

• 17.4.2003, Australia, lamenta la farraginosità e rigidità delle procedure previste dal Reg. 2081/92;

Agosto 2003, USA e Australia chiedono congiuntamente un nuovo *panel*, contestando l'estensione della protezione ex Reg.2081/92 alle fasi di condizionamento in zona d'origine dei prodotti DOP e IGP.

- una proposta di regolamento del PE e del Consiglio sulla politica di qualità dei prodotti agricoli in sostituzione dei regolamenti (CE) n. 509/2006 e n. 510/2006 e contenente le disposizioni contenute nel regolamento (CE) n. 1234/2007 in materia di termini riservati facoltativi;
- una proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1234/2007 (OCM unica), inerente gli standard di commercializzazione dei prodotti agricoli;
- linee-guida per lo sviluppo e l'attuazione degli schemi di certificazione per i prodotti agricoli ed alimentari;
- linee guida per l'etichettatura di alimenti che utilizzano prodotti DOP/IGP come ingredienti.

L'approvazione del regolamento (UE) n. 1151/2012, avvenuta alla fine di un lungo negoziato avviatosi nel 2010 sulla base del "Pacchetto qualità", recepì solo in parte le più significative proposte in quel periodo formulate a vari livelli, tra cui:

- 1) l'introduzione del controllo *ex officio* (finalizzato a superare le difficoltà emerse in occasione della Sentenza *Parmesan*, quando la Corte dichiarò la non sussistenza dell'obbligo di intervento per uno Stato membro sul cui territorio veniva commercializzato un prodotto imitativo di una DOP o IGP prodotta in un altro Stato);
- 2) la possibilità per i produttori di effettuare la programmazione dell'offerta.

Come è noto, la prima proposta (controllo *ex officio*) è stata accolta nel Regolamento (UE) n. 1151/2012, la seconda (programmazione produttiva) ha trovato risposta parziale nel "Pacchetto latte" e nel nuovo regolamento dell'OCM unica (limitatamente ai prosciutti di qualità).

Mentre è rimasta senza risposta, soprattutto per le preoccupazioni di alterazione della concorrenza e, quindi, di rischio per il buon funzionamento del mercato interno, la proposta concernente l'istituzione di un doppio registro disciplinato da una normativa comunitaria e finalizzato ad assicurare una protezione a livello nazionale dei prodotti di qualità presenti solo su mercati locali o, comunque, di livello infra-nazionale (in ogni caso, prodotti non destinati all'esportazione e quindi non richiedenti tutele a livello internazionale).

Quest'ultima proposta forse potrebbe essere ancora attuale, in quanto la stessa tende a corrispondere all'esigenza di rafforzare sul piano inter-

nazionale quelle DOP/IGP effettivamente destinate all'esportazione. Ciò potrebbe rendersi possibile introducendo la facoltà per gli Stati membri di istituire, sulla base di una normativa europea per evitare ogni possibile rischio di frammentazione normativa, registri nazionali per l'iscrizione come DOP/IGP e STG di prodotti tipici e specialità tradizionali prevalentemente commercializzati a livello locale o, comunque, non destinati all'esportazione.

L'iscrizione di un prodotto nel registro nazionale manterrebbe fermo il riconoscimento valoriale dell'origine del prodotto, senza precludere la possibilità per i rispettivi produttori di attivare successivamente il procedimento per la registrazione a livello comunitario.

Infine, questa impostazione, se condivisa, potrebbe forse facilitare il negoziato TTIP in corso tra UE e USA, per quanto specificamente riguarda il tema del riconoscimento della tutela delle DOP/IGP (proprio perché tale tutela riguarderebbe solo i prodotti oggetto di export e non tutti gli oltre 1.000 prodotti registrati).

## ***2. Il regolamento (UE) n. 1151/2012: regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari***

Il regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari è il nuovo testo di riferimento della disciplina dell'Unione europea sui sistemi di qualità in ambito "food". Ha abrogato la precedente legislazione sulle denominazioni d'origine, le indicazioni geografiche e le specialità tradizionali garantite, ossia i regolamenti (CE) n. 510/2006 e n. 509/2006 del Consiglio. I regolamenti attuativi del regolamento (UE) n. 1151/2012 sono stati recentemente adottati dalla Commissione. Essi sono il regolamento delegato (UE) n. 664/2014 della Commissione del 18 dicembre 2013 e il regolamento di esecuzione (UE) n. 668/2014 della Commissione del 13 giugno 2014. Il regolamento delegato (UE) n. 664/2014 ha abrogato i regolamenti di attuazione dei regolamenti (CE) n. 509/2006 e 510/2006 ossia il regolamento (CE) n. 1898/2006 della Commissione del 14 dicembre 2006 e il regolamento (CE) n. 1216/2007 della Commissione del 18 ottobre 2007. Il sistema normativo attualmente in vigore si articola pertanto su questi tre regolamenti: (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 664/2014 e (UE) n. 668/2014.

I regimi di qualità interessati dalla normativa in esame sono quelli che individuano, a livello europeo, i nomi di prodotti aventi qualità specifiche legate a una zona geografica (Denominazioni di origine protetta e Indicazioni di origine protetta – DOP e IGP – che sono Indicazioni geografiche), oppure i nomi di prodotti ottenuti con metodi o materie prime tradizionali (Specialità tradizionali garantite – STG – che non sono Indicazioni geografiche). Tale individuazione avviene in seguito all'espletamento delle procedure e nel rispetto delle condizioni previste dai suddetti regolamenti, attraverso la registrazione del nome. La registrazione dei nomi ha lo scopo di proteggerne l'utilizzo: solo i prodotti conformi al disciplinare di produzione possono essere commercializzati con il nome registrato. Per converso, tutti i produttori che rispettano il disciplinare possono utilizzare il nome registrato. Un prosciutto prodotto al di fuori della zona di produzione del Prosciutto di Parma non può essere legalmente commercializzato sotto questo nome. Le conseguenze virtuose di tale sistema sono il giusto guadagno per i produttori (sono protetti contro la concorrenza sleale di chi potrebbe utilizzare il nome registrato per vendere un prodotto di qualità inferiore e di minor valore commerciale) e informazione chiara per i consumatori (sono messi in condizione di sapere cosa comprano poiché viene loro garantito che il prodotto acquistato è ottenuto seguendo le determinate regole contenute nel disciplinare di produzione).

L'art. 5 del regolamento (UE) n. 1151/2012 specifica che la DOP è un nome che identifica un prodotto come originario di un luogo, regione o, in casi eccezionali, un Paese. Mentre la definizione precedente richiedeva nel nome la presenza di una componente geografica, in base al nuovo regolamento è sufficiente che il nome identifichi il prodotto come originario del luogo geografico. La novità è comunque soltanto formale, poiché lo stesso regolamento (CE) n. 510/2006 (art. 2, par. 2) assimilava le denominazioni tradizionali – geografiche o meno – alle DOP o IGP (esempio: "Feta"). La nuova definizione pertanto semplifica e chiarisce una situazione già sancita nel precedente regime.

Secondo la definizione dell'art. 5 del regolamento (UE) n. 1151/2012, l'IGP è un nome che identifica un prodotto come originario di un luogo, Regione o Paese. Come per le DOP non è più richiesta la presenza della componente geografica nel nome. A differenza delle DOP la zona

geografica può essere costituita da un Paese senza che ciò sia considerata un'eccezione (lo era ancora nel regolamento (CE) n. 510/2006). La modifica si è resa necessaria al fine di adeguare la normativa europea alla definizione di indicazione geografica contenuta nell'accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (accordo ADPIC o TRIPS in inglese) nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC, WTO in inglese).

Per essere registrato come STG, un nome deve essere stato tradizionalmente utilizzato in riferimento al prodotto o deve designare il carattere tradizionale o la specificità del prodotto. In entrambi i casi il prodotto, per permettere la registrazione del nome, deve essere ottenuto con un metodo tradizionale o da ingredienti tradizionalmente utilizzati. Il termine «tradizionale» indica un periodo di tempo di almeno 30 anni. La possibilità di registrare nomi che designano il carattere tradizionale è stata voluta per permettere il salvataggio delle STG registrate, senza riserva del nome, nel vecchio sistema. Tali STG, il cui nome rimaneva in libero uso anche dopo la registrazione senza necessità di rispettare il disciplinare (il rispetto di quest'ultimo rimanendo obbligatorio unicamente per chi esponesse l'indicazione o il logo di STG), sono state eliminate dal nuovo sistema. Oggi possono essere registrate unicamente STG con riserva del nome. L'uso delle esistenti STG senza riserva del nome è stato prorogato fino al 4 gennaio del 2023 (art. 25, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1151/2012) ed è stata data loro la possibilità di convertirsi in STG con riserva del nome attraverso una procedura semplificata (art. 26 del regolamento (UE) n. 1151/2012). Tale procedura prevede anche la possibilità di integrare il nome già registrato con un complemento che ne identifichi il carattere tradizionale o la specificità al fine di agevolarne la conversione (senza «aggiunta» alcune STG senza riserva del nome non avrebbero possibilità di essere convertite in STG standard a causa dell'esistenza di prodotti aventi nome identico o analogo). Per esempio, la STG «Mozzarella», attualmente senza riserva del nome, difficilmente potrebbe essere convertita. Aggiungendo il termine «tradizionale» avrebbe sicuramente maggiori possibilità. I produttori di mozzarella continuerebbero a utilizzare il nome «Mozzarella» senza essere costretti a seguire il disciplinare ma i produttori che seguissero il disciplinare di produzione sarebbero gli unici autorizzati a utilizzare il nome «Mozzarella tradizionale».

L'intensità del legame con l'ambiente geografico varia a seconda che si tratti di DOP, IGP o STG. Per le DOP è richiesto un legame essenziale o esclusivo tra la qualità o le caratteristiche del prodotto e l'ambiente geografico di riferimento. Tutte le fasi della produzione si svolgono nella zona e tutte le materie prime provengono dalla zona. C'è un'identificazione diretta ed esaustiva tra zona e prodotto. Per le IGP il legame con il territorio può essere modulato in maniera meno stringente. Si richiede soltanto che una data qualità o la reputazione o altre caratteristiche del prodotto siano attribuibili alla sua origine geografica. Solo una fase della produzione deve necessariamente svolgersi nella zona e le materie prime possono provenire anche dall'esterno della zona. Di regola la Commissione accetta disciplinari di IGP che prevedano l'utilizzo di materie prime provenienti esclusivamente dalla zona. Tuttavia, se non c'è obbligo di utilizzare le materie prime provenienti dalla zona l'origine delle materie prime deve essere lasciata libera in ossequio al principio della libera circolazione, a meno che una restrizione all'origine (all'esterno della zona) delle materie prime possa essere giustificata dalla necessità di mantenere il legame tra prodotto e territorio (articolo 1, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 664/2014). Le indicazioni geografiche (DOP e IGP) possono pertanto essere definite come dei diritti di proprietà intellettuale particolari, poiché non sono di proprietà di una persona o di un ente ma di un territorio.

Il cuore del regolamento è nella "protezione" del nome. È il nome che è protetto e non il prodotto. Il prodotto il cui nome è protetto può essere imitato. Quindi, non è protetto in quanto prodotto. Ma, se imitato, non potrà essere commercializzato sotto il nome protetto.

Il regime della protezione si trova nell'articolo 13 del regolamento (UE) n. 1151/2012. Esso riprende sostanzialmente i regolamenti precedenti. La regola base consiste nella protezione del nome contro qualsiasi impiego commerciale diretto o indiretto per prodotti che non sono oggetto di registrazione qualora questi ultimi siano comparabili ai prodotti registrati con tale nome o l'uso di tale nome consenta di sfruttare la notorietà del nome protetto. Un produttore di formaggio a pasta dura «tipo Parmigiano Reggiano» (quindi un prodotto comparabile al prodotto il cui nome è registrato) localizzato al di fuori della zona di produzione del Parmigiano Reggiano (quindi un prodotto necessariamente non co-

perto dalla registrazione del nome Parmigiano Reggiano) non può legittimamente commercializzare il suo prodotto con il nome «Parmigiano Reggiano». Non solo, la regola vale anche per i prodotti non comparabili nel caso in cui l'utilizzo del nome registrato abbia il fine di sfruttare la notorietà del nome protetto. Per esempio, l'utilizzo del nome «Champagne» per commercializzare un profumo può essere considerato inadempiente a tale disposizione ove l'uso del nome protetto consista nello sfruttamento della sua notorietà. La protezione è estesa all'uso delle DOP e IGP come ingredienti (il che rappresenta una novità). A proposito dell'utilizzo delle DOP e delle IGP come ingredienti si veda altresì una specifica comunicazione della Commissione<sup>9</sup>.

La seconda regola su cui si articola il regime di protezione consiste nella protezione del nome contro qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, anche se l'origine vera dei prodotti o servizi è indicata o se il nome protetto è una traduzione o è accompagnato da espressioni quali «stile», «tipo», «metodo», «alla maniera», «imitazione» o simili. La protezione è quindi abbastanza forte. Vale per le traduzioni e copre anche i casi in cui “onestamente” il produttore dichiara l'intenzione di copiare un tipo di prodotto il cui nome sia registrato. Il legislatore ha ritenuto che anche in questa “trasparenza” sia rilevabile l'intenzione di sfruttare la notorietà del nome registrato. La protezione contro usurpazione, imitazione o evocazione è anch'essa applicabile all'utilizzo del nome come ingrediente.

La terza regola stabilisce la protezione residuale contro qualsiasi altra indicazione falsa o ingannevole relativa alla provenienza, origine, natura o qualità essenziali del prodotto usata sulla confezione o sull'imballaggio, nel materiale pubblicitario o su altri documenti. Questa regola serve a colpire i casi in cui l'etichetta o l'imballaggio contengano delle indicazioni, dei segni o qualsiasi altro espediente visivo volto a manipolare la percezione del consumatore sulla provenienza, origine, natura o qualità del prodotto nonostante il nome di vendita sia conforme alla prima e alla seconda regola di protezione. Per esempio, nel caso in

---

(9) Comunicazione della Commissione – Orientamenti sull'etichettatura dei prodotti alimentari che utilizzano come ingredienti prodotti a denominazione di origine protetta (DOP) o a indicazione geografica protetta (IGP) (2010/C 341/03).

cui l'etichetta di un formaggio avente l'apparenza di feta (ma non prodotto secondo le regole del disciplinare della feta) mostri un'immagine del Partenone simbolo della Grecia nonostante il nome di vendita di tale formaggio non consista nel nome registrato «Feta» e non usurpi evocchi o imiti il nome «Feta».

Per le STG il regime di protezione è stabilito all'art. 24 del Regolamento (UE) n. 1151/2012.

Le disposizioni sulle relazioni tra i marchi, le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche si trovano all'art. 6, par. 4 e all'art. 14 del Regolamento (UE) n. 1151/2012. Un marchio preesistente, noto, reputato e già utilizzato impedisce la registrazione di una DOP/IGP se la registrazione rischia di indurre in errore il consumatore sull'identità del prodotto. Al di fuori di tale ipotesi, l'esistenza di un marchio in conflitto con un nome proposto per la registrazione come DOP o IGP non impedisce la registrazione del nome come DOP/IGP pur continuando a poter essere utilizzato. Abbiamo in questo caso un regime di coesistenza. Tuttavia, ciò vale solo per i marchi acquisiti o la cui domanda di registrazione sia stata presentata prima della data di presentazione della domanda di registrazione della DOP/IGP alla Commissione. La domanda di registrazione di un marchio che viola l'art. 13 del Regolamento (UE) n. 1151/2012 è respinta se presentata dopo la domanda di registrazione alla Commissione della DOP/IGP. La registrazione di un marchio deve essere annullata se la domanda è stata accolta in violazione di tale disposizione. Comparando con la normativa precedente l'unica differenza è costituita dal termine oltre il quale l'acquisizione o la domanda di registrazione di un marchio diventa tardiva e non permette più la coesistenza con la DOP/IGP: nella disciplina attuale è la data della presentazione della domanda di protezione della DOP/IGP alla Commissione, nel regime precedente era la data di conferimento della protezione alla DOP/IGP nel Paese di origine. Il nuovo regolamento ha quindi indebolito la tutela delle indicazioni geografiche rispetto ai marchi.

Un'ulteriore novità del regolamento (UE) n. 1151/2012 è costituita dall'art. 11, par. 2, il quale stabilisce che è possibile iscrivere nel registro UE delle DOP e IGP le indicazioni geografiche dei Paesi terzi protette tramite accordi bilaterali. Sostanzialmente, tale norma permette alle indicazioni geografiche dei Paesi terzi protette in seguito ad accordo bilaterale, ove fos-

sero iscritte nel registro, di fregiarsi del logo o simbolo europeo DOP/IGP. La protezione dei nomi di indicazioni geografiche di Paesi terzi avviene sia attraverso la registrazione in seguito a domanda diretta sia tramite accordi internazionali bilaterali che abbiano per oggetto i nomi di determinati prodotti. Questi accordi prevedono la protezione reciproca sul rispettivo mercato delle indicazioni geografiche. Si noti che, sebbene nella fase negoziale di tali accordi le indicazioni geografiche dei Paesi terzi siano sottoposte ad un'analisi di conformità alla normativa europea, tale analisi è, peraltro, meno approfondita di quella che viene svolta sulle domande di registrazione presentate direttamente alla Commissione. Pertanto, se da un lato questa norma fornisce uno strumento negoziale efficace all'Unione europea, per via dell'appetibilità del logo europeo presso i Paesi terzi, dall'altro è suscettibile di ledere la credibilità dell'intero sistema poiché potrebbe premiare con l'equivalente di una registrazione nomi che non ne possiedono tutti i requisiti richiesti. Proprio con riferimento ai loghi o simboli di DOP, IGP e STG, gli articoli 12 e 23 del Regolamento (UE) n. 1151/2012 introducono la grande novità dell'obbligatorietà del loro utilizzo a partire dal 3 gennaio 2016 per i prodotti originari dell'Unione. Fino al 3 gennaio 2016 si applica la norma (art. 8, par. 2, del Regolamento delegato (UE) n. 664/2014) secondo cui il nome registrato, se utilizzato sull'etichettatura, deve essere accompagnato dal logo o simbolo corrispondente dell'Unione o dall'indicazione (denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta) corrispondente. L'introduzione dell'obbligo di uso del logo o simbolo corrisponde all'esigenza di valorizzare la conoscenza dei prodotti DOP IGP e STG (e le garanzie che essi offrono) e di favorirne la riconoscibilità sul mercato. Per i Paesi terzi l'uso dei loghi rimane facoltativo per rispetto delle regole dell'OMC. Il regolamento (UE) n. 1151/2012 ha delineato esplicitamente le norme sulla protezione cosiddetta *ex officio* per la sorveglianza sull'uso dei nomi registrati sul mercato. L'art. 38 stabilisce l'obbligo, per gli Stati membri, di procedere a controlli per garantire il rispetto delle prescrizioni del regolamento e, in caso di violazione, di adottare tutte le misure necessarie. In particolare per le DOP e IGP, l'art. 13, par. 3 chiarisce la natura delle misure (che possono essere amministrative e giudiziarie) che gli Stati membri sono tenuti ad adottare e allarga l'ambito di intervento anche alla prevenzione di tale uso illecito.

Importanti le novità procedurali introdotte dal regolamento (UE) n. 1151/2012. La durata dell'esame dei *dossier* è stata ridotta da dodici a sei mesi. Per la presentazione di una notifica di opposizione, il termine di sei mesi è ora ridotto a tre mesi, mentre due mesi dopo la data di ricevimento da parte della Commissione della notifica scade il termine per presentare la dichiarazione di opposizione motivata. Nella maggioranza dei casi (quelli senza opposizioni) i termini della procedura di registrazione sono stati abbreviati di tre mesi.

Una volta che l'opposizione sia considerata ricevibile le parti hanno tre mesi, rinnovabili di altri tre, per trovare un accordo. Se l'accordo viene raggiunto ed è conforme al regolamento, la Commissione procede alla registrazione del nome sulla base dell'accordo. Se l'accordo implica una modifica sostanziale del documento unico, la Commissione procede ad un nuovo esame ai sensi dell'art. 50 del regolamento (UE) n. 1151/2012. La ripubblicazione del documento unico a livello nazionale può rendersi necessaria. Se il termine scade senza che le parti abbiano raggiunto un accordo è solo la Commissione che può decidere in merito alla registrazione. La Commissione potrebbe anche rigettare la domanda ove gli oppositori abbiano evidenziato un elemento ostativo alla sua registrazione. Tuttavia, la Commissione ha sempre interesse a che le parti siano soddisfatte e può capitare che, se le parti non sono distanti, essa attenda la conclusione di un eventuale accordo fuori scadenza per assorbirne i contenuti nella propria e autonoma decisione.

Nel settore dei controlli le novità sono sostanziali. Il sistema precedente operava un rinvio integrale al regolamento generale sui controlli – regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 – il quale però non contiene delle norme specifiche per i controlli su DOP, IGP e STG. Il capitolo sui controlli del regolamento (UE) n. 1151/2012 introduce invece regole specifiche sulla verifica di conformità al disciplinare e sul monitoraggio dell'uso del nome sul mercato. Questa normativa è nuovamente in fase di revisione per via dell'imminente adozione del nuovo regolamento sui controlli ufficiali.

Un'ulteriore novità è costituita dalle indicazioni facoltative di qualità. Si tratta di un sistema stabilito per facilitare la comunicazione di una caratteristica che conferisce valore a una categoria di prodotti. La definizione delle indicazioni facoltative di qualità si trova nell'art. 29 del regola-

mento (UE) n. 1151/2012 che stabilisce i seguenti tre criteri: l'indicazione si riferisce a una caratteristica di una o più categorie di prodotti o a una modalità di produzione o trasformazione applicabili in zone specifiche; l'uso dell'indicazione conferisce valore aggiunto; l'indicazione ha dimensione europea. Al momento, il regolamento (UE) n. 1151/2012 ha stabilito direttamente una sola indicazione facoltativa di qualità, «prodotto di montagna», in riferimento al quale è stato emanato il regolamento delegato (UE) n. 665/2014 della Commissione dell'11 marzo 2014 che ne precisa le caratteristiche.

In un breve accenno ai regolamenti di attuazione è d'obbligo segnalare il chiarimento della regola sulla provenienza degli alimenti per animali destinati alla produzione di DOP. L'art. 1.1 del regolamento (UE) n. 664/2014 stabilisce che se non è tecnicamente possibile garantire la provenienza integrale dei mangimi dalla zona geografica, si possono aggiungere alimenti che non provengono da detta zona a condizione che la qualità o le caratteristiche del prodotto dovute all'ambiente geografico non siano compromesse. Il legame tra zona e prodotto deve comunque essere preservato. Tali alimenti non provenienti dalla zona geografica non possono comunque superare il 50% di sostanza secca su base annuale dell'alimentazione degli animali. Si tratta della trasparente formalizzazione di un criterio già adottato dalla Commissione nell'esaminare le richieste di registrazione delle DOP in attuazione dell'art. 5, par. 3, del regolamento (CE) n. 1898/2006, il quale si limitava a esprimere la necessità che gli alimenti provenissero dalla zona nella misura del possibile. La Commissione ha sempre considerato che ove non sia possibile che almeno il 50% degli alimenti provenga dalla zona il concetto stesso di DOP sia compromesso. La norma del regolamento (CE) n. 1898/2006 che prevede un obbligo di provenienza dalla zona «nella misura del possibile» è stata sempre interpretata nel senso di escludere comunque che un prodotto di origine animale possa essere registrato come DOP ove più della metà degli alimenti per animali non provenga dalla zona geografica delimitata.

L'altra novità rilevante è costituita dall'articolazione del sistema relative alle modifiche dei disciplinari di produzione (art. 6 del regolamento delegato (UE) n. 664/2014 e art. 10 del regolamento (UE) n. 668/2014). La richiesta di modifica deve consistere in un documento esaustivo che deve

contenere tutte le informazioni necessarie per far comprendere al lettore in cosa consistono le modifiche proposte. Non deve essere necessario mettere a confronto il nuovo e il vecchio documento unico né comparare il nuovo e il vecchio disciplinare di produzione. Se la richiesta non è esaustiva è considerata non ricevibile. Per le modifiche minori è stato inserito un meccanismo di silenzio assenso in seguito al quale la domanda di modifica minore, se corrisponde ai requisiti stabiliti, è approvata se la Commissione non reagisce entro tre mesi dal suo ricevimento.

Infine, un'altra novità introdotta dai regolamenti di attuazione è costituita dalle comunicazioni di modifica temporanea dovuta a misure sanitarie obbligatorie, calamità naturali o condizioni meteorologiche sfavorevoli ufficialmente riconosciute. Si tratta di una categoria totalmente nuova, che fornisce una base giuridica a misure che venivano di fatto già prese in precedenza. La modifica, in questi casi, è approvata direttamente dagli Stati membri. La Commissione ne riceve solo comunicazione.

In conclusione, il regolamento (UE) n. 1151/2012, insieme ai relativi regolamenti delegato e di esecuzione, ha notevolmente velocizzato e semplificato tutte le procedure riguardanti la registrazione e modifica delle DOP, IGP e STG, tra l'altro raggruppando i tre sistemi di protezione in un solo regolamento di base più coerente e completo, ha rinforzato il regime di protezione e dei controlli, ha conferito spessore al sistema delle STG e ha avvicinato la disciplina UE all'accordo TRIPS. L'obbligatorietà dell'uso del simbolo, agevolando l'identificazione dei prodotti DOP, IGP e STG sul mercato, ha sensibilmente aumentato la visibilità del sistema e l'istituzione delle indicazioni facoltative di qualità, arricchendo la comunicazione sulla qualità dei prodotti di un nuovo strumento, ha ulteriormente migliorato l'informazione ai consumatori. La disciplina UE su DOP, IGP e STG resta al passo con i tempi rinnovando e reinterpretando i propri obiettivi primari che sono sempre stati quelli di garantire qualità e informazione ai consumatori da un lato e di assicurare una giusta remunerazione ai produttori dall'altro.



## La direttiva 2013/55/UE: novità legislative in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali e casi pratici

Lorella Di Giambattista\*

*Sommario: 1. La libera circolazione dei servizi professionali – 2. La direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali – 2.1. La prestazione occasionale e temporanea dei servizi professionali – 2.2. Il diritto di stabilimento per le professioni regolamentate – 3. La riforma della Direttiva qualifiche – 4. Le misure di attuazione della direttiva 2013/55/UE – 5. Considerazioni conclusive*

### 1. La libera circolazione dei servizi professionali

La libera circolazione dei servizi professionali e la mobilità dei professionisti tra gli Stati membri sono tutelate sin dalle origini del processo di integrazione europea. I Trattati garantiscono tanto l'esercizio di un'attività di lavoro autonomo in modo stabile nel territorio di un altro Stato membro, in via principale o secondaria (art. 49 TFUE), quanto la prestazione temporanea e occasionale di servizi in un Paese diverso da quello di stabilimento (art. 56 TFUE) anche per coloro che svolgono una professione regolamentata, ovvero un'attività che presuppone il possesso di una qualifica professionale<sup>1</sup>. Come chiarito in più occasioni dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, «il diritto dei cittadini di uno Stato

---

\* Il contributo costituisce una rielaborazione dell'intervento svolto dalla relatrice al seminario del 24 ottobre 2014, organizzato dal CINESEO nell'ambito del «Secondo ciclo di seminari specializzati sulle politiche europee», come illustrato nella Presentazione di questo fascicolo. Le opinioni espresse sono quelle personali dell'autrice e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

(1) Sul tema della libera circolazione dei servizi professionali e del riconoscimento delle qualifiche cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 515 ss.; C. BARNARD, *The substantive law of the EU. The Four Freedoms*, 3rd ed., Oxford, OUP, 2010, p. 305 ss.; M. CONDINANZI, *Libertà di stabilimento*, in G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, III ed., Giappichelli, Torino, 2010, pp. 159-216; L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo*, II ed., Milano, Giuffrè, 2012, p. 202 ss..

membro di scegliere, da un lato, lo Stato membro nel quale desiderano acquisire il loro titolo professionale e, dall'altro, quello in cui hanno intenzione di esercitare la loro professione è inerente all'esercizio, in un mercato unico, delle libertà fondamentali garantite dai Trattati<sup>2</sup>.

Il modello di integrazione economica delineato dai Trattati e sviluppato nel tempo dalla giurisprudenza della Corte di giustizia si è rivelato, nei fatti, molto distante dalla realtà vissuta da cittadini, professionisti e imprese. Le ragioni di tale situazione sono in parte riconducibili alla natura dei servizi come attività economica, i quali spesso richiedono la presenza del prestatore, risultando, così, meno suscettibili di espansione al di fuori dei confini nazionali. Inoltre, la libera circolazione dei servizi incontra ostacoli che sono meno evidenti rispetto a quelli che interessano le merci e che risultano, pertanto, più difficili da rimuovere. Questi ostacoli possono essere di natura diversa, come le restrizioni normative imposte ai vari livelli di governo, le procedure amministrative opache e troppo onerose e l'incertezza giuridica relativa alle transazioni transfrontaliere, e possono riguardare tutte le fasi di un'attività economica, come gli obblighi di registrazione presso le autorità locali e di rilascio di autorizzazioni, le limitazioni del numero di operatori economici e i vincoli che riducono la possibilità di competere in base al prezzo o con l'offerta di servizi complementari<sup>3</sup>.

Nel tempo, l'Unione europea ha adottato varie misure volte a eliminare le restrizioni ingiustificate alla libera circolazione dei servizi e assicurare, così, il pieno ed effettivo funzionamento del quadro normativo a vantaggio di consumatori, cittadini e imprese. In alcuni settori, e in particolare in quello del riconoscimento delle qualifiche professionali, le libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi sono state facilitate dall'adozione di atti normativi specifici<sup>4</sup>. Si inseriscono in questo

---

(2) *Ex multis*, CGUE (Grande Sezione) 17 luglio 2014, cause riunite C-58/13 e C-59/13, *Torresis*, punto 48.

(3) S. Micossi, *Le previsioni della direttiva servizi*, Autorità garante della concorrenza e del mercato: incontro di discussione sulla direttiva "servizi", Roma, 30 novembre 2007, in <http://www.agcm.it/convegni-e-seminari/4286-incontro-di-discussione-sulla-direttiva-servizi.html>, pag. 2.

(4) La base giuridica per l'adozione di tali atti normativi, contenuta dall'articolo 47 TCE, è oggi costituita dall'articolo 53 TFUE, secondo il quale "Al fine di agevolare l'accesso alle attività autonome e l'esercizio di queste, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la

quadro di riferimento le prime direttive in materia di qualifiche professionali, ovvero le direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE del Consiglio, nonché la direttiva 1999/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al sistema generale di riconoscimento delle qualifiche professionali e le direttive del Consiglio 77/452/CEE, 77/453/CEE, 78/686/CEE, 78/687/CEE, 78/1026/CEE, 78/1027/CEE, 80/154/CEE, 80/155/CEE, 85/384/CEE, 85/432/CEE, 85/433/CEE e 93/16/CEE concernenti le professioni d'infermiere, responsabile dell'assistenza generale, dentista, veterinario, ostetrica, architetto, farmacista e medico.

Tuttavia, nonostante gli indubbi progressi compiuti, il mercato interno dei servizi non può ancora dirsi pienamente realizzato<sup>5</sup> e le difficoltà nel mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali continuano a rappresentare un serio ostacolo alla mobilità dei professionisti europei. Benché oltre il 70% del PIL europeo sia riconducibile ai servizi<sup>6</sup>, questi rappresentano solo un quinto del volume totale delle attività economiche transfrontaliere, che sono prevalentemente costituite dal commercio<sup>7</sup>. La Relazione della Commissione sullo stato del mercato interno dei servizi del 2002<sup>8</sup> ha identificato due categorie di ostacoli all'integrazione economica nel campo dei servizi: le «frontiere giuridiche», che derivano direttamente o indirettamente da un vincolo giuridico e che comprendono le difficoltà del prestatore di servizi legate alle diverse nor-

---

procedura legislativa ordinaria, stabiliscono direttive intese al reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli e al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività autonome e all'esercizio di queste. Per quanto riguarda le professioni mediche, paramediche e farmaceutiche, la graduale soppressione delle restrizioni è subordinata al coordinamento delle condizioni richieste per il loro esercizio nei singoli Stati membri".

(5) H. BADINGER, N. MAYDELL, *Legal and economic issues in completing the EU internal market for services: an interdisciplinary perspective*, in *JCMS*, 2009, v. 47, n. 4, 693, pag. 710: "In manufacturing, the single market appears to be working relatively well [...]. In sharp contrast, the single market for services is still more of a vision than reality".

(6) F. MUSTILLI F., J. PELKMANS, *Securing EU Growth from Services*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Bruxelles, CEPS Special Report No. 67, October 2012, in <http://www.ceps.eu>, pag. 3.

(7) H. BADINGER, N. MAYDELL, cit., pag. 696.

(8) Relazione della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento europeo "Lo stato del mercato interno dei servizi" – Relazione presentata nell'ambito della prima fase della strategia per il mercato interno dei servizi, Bruxelles, 30.07.2002 COM(2002) 441 definitivo.

me nazionali, al comportamento delle autorità nazionali o all'incertezza giuridica causata dalla complessità di talune situazioni transfrontaliere<sup>9</sup>, e le «frontiere non giuridiche», quali le barriere culturali e linguistiche e le difficoltà di accedere alle informazioni sull'ordinamento giuridico degli altri Stati membri.

Per questi motivi, la disciplina europea sul riconoscimento delle qualifiche professionali è stata sottoposta a un primo processo di revisione, concluso con l'adozione di una direttiva a carattere orizzontale, che ha assorbito in un unico testo tutti gli strumenti normativi in materia di qualifiche, anche a carattere settoriale, fino a quel momento vigenti. La direttiva 2005/36/CE<sup>10</sup> ha, così, semplificato in misura significativa il quadro esistente, facilitando la prestazione transfrontaliera di servizi, offrendo nuove possibilità di riconoscimento automatico delle qualifiche e rafforzando la cooperazione amministrativa tra le autorità competenti dei vari Stati membri. In termini più generali, la direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali (Direttiva qualifiche) agevola la libera circolazione dei servizi garantita dai Trattati per quanti svolgono una professione regolamentata, sia come prestazione occasionale e temporanea di servizi professionali, in virtù del titolo conseguito nello Stato di origine, sia come stabilimento attraverso le procedure di riconoscimento delle qualifiche. Chi esercita una professione regolamentata può, così, svolgere la propria attività anche in uno Stato membro dell'Unione europea diverso da quello nel quale ha conseguito la qualifica professionale.

---

(9) Sono segnalate come "frontiere giuridiche", in particolare, le difficoltà relative allo stabilimento degli operatori di servizi, ad esempio gli obblighi di nazionalità o di residenza, le procedure di autorizzazione o di registrazione e i vincoli sulla forma giuridica; le difficoltà relative all'uso del proprio personale o del proprio materiale per la prestazione di servizi; le difficoltà relative alla promozione, alla distribuzione e alla vendita dei servizi.

(10) Direttiva 2005/36/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, in *G.U.U.E.* L 255/22 del 30 settembre 2005, recepita in Italia con decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 206, recante Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania, in *G.U.* n. 261 del 9 novembre 2007, S.O. n. 228.

## *2. La direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali*

### *2.1. La prestazione occasionale e temporanea dei servizi professionali*

Gli Stati membri non possono limitare, per ragioni attinenti alle qualifiche professionali, la libera prestazione di servizi nel loro territorio se il prestatore è legalmente stabilito in uno Stato membro per esercitarvi la stessa professione. Se la professione è regolamentata solo nel Paese di destinazione, gli Stati membri devono consentire lo spostamento nel loro territorio del prestatore che ha esercitato la stessa professione nello Stato membro di stabilimento per almeno due anni nel corso degli ultimi dieci che precedono la prestazione di servizi occasionale e temporanea. La condizione che esige due anni di pratica non si applica se la professione o la formazione che porta alla professione è regolamentata nel Paese di stabilimento. Disposizioni specifiche riguardano le professioni regolamentate aventi ripercussioni in materia di pubblica sicurezza o di sanità pubblica che non rientrano nel regime di riconoscimento automatico.

In caso di spostamento, il prestatore è soggetto alle norme professionali, di carattere professionale, legale o amministrativo, direttamente connesse alle qualifiche professionali, quali la definizione della professione, l'uso dei titoli e gravi errori professionali connessi direttamente e specificamente alla tutela e sicurezza dei consumatori, nonché alle disposizioni disciplinari applicabili nello Stato membro ospitante ai professionisti che vi esercitano la stessa professione. Inoltre, per la prima prestazione di servizi o in caso di mutamento oggettivo della situazione comprovata dai documenti, gli Stati membri possono richiedere che la dichiarazione sia corredata dei seguenti documenti:

- a) una prova della nazionalità del prestatore;
- b) un attestato che certifichi che il titolare è legalmente stabilito in uno Stato membro per esercitare le attività in questione e che non gli è vietato esercitarle, anche su base temporanea, al momento del rilascio dell'attestato;
- c) una prova dei titoli di qualifiche professionali;
- d) nei casi in cui la professione non è regolamentata nello Stato di sta-

bilimento, una prova con qualsiasi mezzo che il prestatore ha esercitato l'attività in questione per almeno due anni nei precedenti dieci anni;

- e) per le professioni nel settore della sicurezza, qualora lo Stato membro lo richieda per i propri cittadini, la prova di assenza di condanne penali.

Nel caso in cui nello Stato membro di stabilimento esista un titolo professionale per l'attività professionale in questione, la prestazione di servizi è effettuata con questo titolo, che deve essere indicato nella lingua ufficiale o in una delle lingue ufficiali del Paese di stabilimento così da evitare confusioni con il titolo professionale dello Stato membro ospitante. Nei casi in cui nello Stato membro di stabilimento il titolo professionale non esista, il prestatore è tenuto a indicare il suo titolo di formazione in una delle lingue ufficiali di tale Paese.

Nel complesso, la disciplina relativa alla libera prestazione di servizi professionali appare ispirata da una duplice esigenza. Da un lato, è evidente l'intento del legislatore europeo di assicurare l'effettività del diritto del professionista a svolgere la propria attività in Paesi diversi da quello di stabilimento, evitando aggravii eccessivi e restrizioni non giustificate. Dall'altro, la direttiva si preoccupa di tutelare gli utenti, ponendoli in una condizione di massima trasparenza rispetto alla qualificazione del professionista proveniente da un altro Stato membro e al suo assoggettamento alle norme professionali del Paese in cui viene reso il servizio.

## ***2.2. Il diritto di stabilimento per le professioni regolamentate***

L'esercizio della libertà di stabilimento per chi svolge una professione regolamentata presuppone il riconoscimento della qualifica da parte dell'autorità competente dello Stato ospitante. Il riconoscimento permette di accedere alla professione e di esercitarla tramite un insediamento permanente alle condizioni ivi previste.

La Direttiva qualifiche prevede tre distinti meccanismi per il riconoscimento delle qualifiche professionali. Innanzitutto, per alcune professio-

ni<sup>11</sup> è previsto un regime di riconoscimento automatico dei titoli di formazione, sulla base del coordinamento delle condizioni minime di formazione (Titolo III, Capo III, direttiva 2005/36/CE). L'accesso a queste attività è subordinato al possesso di un determinato titolo e ciò è sufficiente a garantire che l'interessato ha seguito una formazione che soddisfa i requisiti minimi stabiliti. Ogni Stato membro riconosce i titoli di formazione che danno accesso alle attività professionali in questione e attribuisce loro gli stessi effetti, ai fini dell'accesso alle attività professionali e del loro esercizio, che hanno sul suo territorio i titoli di formazione da esso rilasciati.

Un secondo regime di riconoscimento delle qualifiche si fonda sull'esperienza professionale e riguarda alcune attività industriali, commerciali e artigianali<sup>12</sup> negli Stati membri in cui tali professioni sono regolamentate. Se l'accesso a tali attività è subordinato al possesso di conoscenze e competenze generali, commerciali o professionali, uno Stato riconosce come prova sufficiente di tali conoscenze e competenze l'aver esercitato l'attività considerata in un altro Stato membro per un periodo ragionevole e abbastanza ravvicinato nel tempo (Titolo III, Capo II, direttiva 2005/36/CE). Ai fini del riconoscimento si prendono in considerazione elementi quali la durata, il tipo di esperienza professionale (come lavoratore autonomo o dipendente) o la formazione pregressa.

Il terzo regime di riconoscimento delle qualifiche è il regime generale (Titolo III, Capo I, direttiva 2005/36/CE), applicabile alle professioni che non sono oggetto di norme di riconoscimento specifiche e basato sul principio del mutuo riconoscimento e su una valutazione caso per caso da parte degli Stati membri. Il riconoscimento della qualifica è subordinato alla verifica di merito delle autorità nazionali e si basa su un coordinamento delle norme procedurali per facilitare il mutuo riconoscimento e limitare l'arbitrio degli Stati membri.

Se in uno Stato membro l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio presuppongono il possesso di determinate qualifiche professionali, l'autorità competente dà accesso alla professione e ne con-

---

(11) Ovvero quelle di medico, infermiere, dentista, veterinario, ostetrica, farmacista e architetto.

(12) Si tratta delle attività indicate nell'allegato IV della Direttiva qualifiche.

sente l'esercizio alle stesse condizioni previste per i suoi cittadini ai richiedenti che siano in possesso dell'attestato di competenza o del titolo di formazione prescritto da un altro Stato membro per accedere alla stessa professione o esercitarla sul suo territorio. L'accesso alla professione e il suo esercizio sono consentiti anche ai richiedenti che abbiano esercitato a tempo pieno la professione per due anni nel corso dei precedenti dieci in un altro Stato membro che non la regolamenti e che possiedano uno o più attestati di competenza o uno o più titoli di formazione<sup>13</sup>.

Ai fini del riconoscimento, l'autorità competente può imporre misure compensative, nella forma di una prova attitudinale o di un tirocinio di adattamento, quando la durata della formazione ricevuta è inferiore di almeno un anno; quando la formazione riguarda materie sostanzialmente diverse da quelle coperte dal titolo di formazione richiesto nello Stato membro ospitante e quando la professione regolamentata nello Stato membro ospitante include una o più attività professionali regolamentate, mancanti nella corrispondente professione dello Stato membro d'origine del richiedente, e la differenza è caratterizzata da una formazione specifica, richiesta nello Stato membro ospitante e relativa a materie sostanzialmente diverse da quelle dell'attestato di competenza o del titolo di formazione in possesso del professionista<sup>14</sup>.

Secondo quanto previsto all'articolo 53 della direttiva 2005/36/CE, i beneficiari del riconoscimento delle qualifiche professionali devono avere le conoscenze linguistiche necessarie all'esercizio della professione nello Stato membro ospitante. Tale disposizione va interpretata alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia; pertanto, nel verificare che i richiedenti abbiano le conoscenze linguistiche necessarie per l'esercizio della professione, gli Stati membri devono rispettare il principio di proporzionalità<sup>15</sup>, senza applicare controlli sistematici o esigere un livello di competenza troppo elevato.

Chi esercita una professione regolamentata è soggetto anche all'appli-

---

(13) Art. 13, direttiva 2005/36/CE.

(14) Art. 14, direttiva 2005/36/CE.

(15) CGCE, 4 luglio 2000, causa C-424/97, *Heim*, punti 59 e 60.

cazione della Direttiva servizi<sup>16</sup>. I rapporti tra Direttiva qualifiche e Direttiva servizi sono disciplinati dalla clausola di specialità di cui all'articolo 3, par. 1, della direttiva 2006/123/CE, secondo la quale quest'ultima interviene laddove non trovino applicazione direttive settoriali. A chi esercita una professione regolamentata si applica, dunque, in primo luogo la direttiva 2005/36/CE, le cui disposizioni prevalgono su quelle della Direttiva servizi relative al medesimo aspetto. La direttiva 2006/123/CE disciplina questioni non direttamente connesse a quelle relative alle qualifiche professionali, ma ugualmente applicabili ai professionisti, quali le assicurazioni e garanzie in caso di responsabilità professionale, le comunicazioni commerciali, le attività multidisciplinari e la semplificazione amministrativa. Ai servizi professionali sono, altresì, applicabili tutti gli strumenti di semplificazione previsti dalla Direttiva servizi. In particolare, l'obbligo degli Stati membri di revisione e semplificazione delle procedure, in relazione ai regimi di autorizzazione o agli specifici requisiti ai quali è subordinato l'accesso ad una determinata attività, così come l'obbligo di assicurare il carattere non discriminatorio di tali procedure, riguardano anche i servizi il cui esercizio è subordinato al possesso di una qualifica professionale. Inoltre, anche chi svolge una professione regolamentata può rivolgersi allo Sportello unico e accedere ai servizi di assistenza per i prestatori e per i destinatari.

### ***3. La riforma della Direttiva qualifiche***

Anche dopo l'entrata in vigore della direttiva 2005/36/CE, le divergenze tra gli ordinamenti nazionali in materia di professioni regolamentate e la complessità delle procedure amministrative per il riconoscimento delle qualifiche hanno continuato a ostacolare in misura significativa la libera circolazione dei servizi professionali. Per queste ragioni, è stato avviato un processo di revisione e modernizzazione del quadro normativo in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali<sup>17</sup>. Il processo si è concluso con l'approvazione di una direttiva che modifica la

---

(16) Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, in *G.U.* UE n. L 376/36 del 27.12.2006.

(17) Cfr. Libro Verde della Commissione europea «Modernizzare la direttiva sulle qualifiche professionali», Bruxelles, 22.6.2011 COM(2011) 367 definitivo.

disciplina vigente, e in particolare la direttiva 2005/36/CE, il cui termine di recepimento è fissato al 18 gennaio 2016<sup>18</sup>.

Tra le principali innovazioni della direttiva 2013/55/UE<sup>19</sup>, un primo gruppo di misure mira alla semplificazione amministrativa per i prestatori di servizi. Tra queste, vi è, innanzitutto, l'introduzione dell'istituto della Tessera Professionale Europea (o EPC, *European Professional Card*), che funge, a scelta del richiedente, come strumento di semplificazione della prestazione temporanea e occasionale di servizi e del riconoscimento delle qualifiche professionali. La Tessera accelera lo scambio di informazioni tra lo Stato membro ospitante e quello di origine grazie a una procedura di riconoscimento elettronico tramite il sistema IMI<sup>20</sup>. Le professioni per le quali è possibile richiedere la tessera saranno individuate dalla Commissione mediante atti di esecuzione, con un approccio settoriale che terrà conto anche dell'interesse dei soggetti coinvolti. Inoltre, secondo quanto previsto dall'articolo 57 della nuova direttiva 2005/36/CE, gli attuali punti di contatto nazionali saranno trasformati in Centri di assistenza. Tali Centri dovranno fornire informazioni, consulenza e assistenza ai cittadini, anche attraverso uno sportello fisico. Avranno, altresì, il compito di fornire informazioni ai Centri di assistenza degli altri Stati membri in tema di riconoscimento delle qualifiche professionali interessate dalla direttiva, incluse le informazioni sulla legislazione nazionale applicabile, sulla legislazione sociale ed eventualmente sul Codice deontologico. Così come chiarito dal considerando 28

---

(18) Direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (regolamento IMI), in *G.U. UE* n. L 354 del 28.12.2013, p. 132.

(19) Su questo tema, E. AMBROSINI, *La nuova direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1, 2014, p. 47 ss.; K.-M. KYRIERI, *The Modernised Directive on Professional Qualifications and its Impact on National Legislations*, in *Eipascope*, 2014, [www.eipa.eu](http://www.eipa.eu).

(20) Il sistema IMI o «Sistema di informazione del mercato interno» (*Internal Market Information*) è uno strumento elettronico per lo scambio di informazioni tra le autorità competenti degli Stati membri. È stato inizialmente disciplinato mediante decisioni, che ne hanno esteso l'applicazione anche alla direttiva 2005/36/CE; attualmente, la materia è soggetta al regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno.

della direttiva 2013/55/UE, a seguito dell'istituzione dei punti di contatto unici previsti dalla direttiva 2006/123/CE, sussiste un rischio di sovrapposizione con i punti nazionali di contatto di cui alla direttiva 2005/36/CE; per tale ragione, questi ultimi dovrebbero diventare dei Centri di assistenza focalizzati sulle attività di consulenza e assistenza ai cittadini, compresa una consulenza diretta, così da garantire che l'applicazione quotidiana delle norme sul mercato interno, in complessi casi specifici riguardanti i cittadini, sia eseguita a livello nazionale.

Altre disposizioni mirano a facilitare la mobilità dei servizi professionali. Per quanto riguarda la prestazione occasionale e temporanea di servizi, nel caso in cui il prestatore di servizi provenga da uno Stato membro che non regola la professione, è sufficiente la dimostrazione di un solo anno di esperienza professionale (e non più due), in uno o più Stati membri nel corso dei dieci anni che precedono la prestazione di servizi. Nel caso delle professioni stagionali, gli Stati membri, ai fini della verifica del carattere temporaneo e occasionale della prestazione, possono chiedere, una volta l'anno, informazioni in merito ai servizi prestati sul proprio territorio, se tali informazioni non sono state già comunicate volontariamente dal prestatore di servizi. La presentazione della dichiarazione preventiva da parte del prestatore consente al professionista di avere accesso all'attività di servizio e di esercitarla su tutto il territorio dello Stato membro ospitante.

Per agevolare lo stabilimento dei professionisti, sono state previste importanti modifiche che riguardano il sistema generale di riconoscimento delle qualifiche. In particolare, è stato introdotto il principio di valutazione non solo delle conoscenze corrispondenti al numero degli anni di studio, ma anche delle competenze e abilità acquisite dal soggetto richiedente nel corso della formazione, del tirocinio, della pratica professionale, nonché dell'apprendimento permanente. I livelli di qualifica previsti dall'articolo 11 della direttiva rimangono cinque, tuttavia saranno considerati meri punti di riferimento per la comparazione delle qualifiche professionali. Il sistema di riconoscimento potrà trovare applicazione anche nel caso in cui il richiedente abbia una formazione inferiore di più di un livello rispetto a quello previsto dalla normativa nazionale, secondo quanto previsto dal nuovo articolo 13. Qualora vi siano due livelli di differenza fra la qualifica posseduta dal migrante e quel-

la richiesta dallo Stato ospitante, così come in altri casi normativamente previsti, sarà quest'ultimo a indicare la tipologia di misura compensativa, scegliendo fra tirocinio di adattamento e prova attitudinale. Nel caso in cui lo Stato ospitante imponga la prova attitudinale dovrà garantirne l'espletamento entro 6 mesi dalla propria decisione.

Per favorire la mobilità dei professionisti, la nuova Direttiva qualifiche prevede altri due strumenti. Il primo è un ulteriore sistema di riconoscimento automatico per qualifiche attualmente coperte dal sistema generale o per le specializzazioni di una professione regolamentata soggetta a riconoscimento automatico, con la previsione di un «quadro comune di formazione», ovvero un insieme di conoscenze, abilità e competenze minime necessarie per l'esercizio di una determinata professione, stabilito con atti delegati della Commissione europea. Il secondo strumento è la «prova di formazione comune», ovvero una prova attitudinale standardizzata disponibile tra gli Stati membri partecipanti e riservata ai titolari di determinate qualifiche professionali. Il superamento della prova abilita all'esercizio della professione nello Stato membro ospitante alle medesime condizioni dei cittadini dello stesso con pari qualifica professionale. Anche l'introduzione delle prove di formazione comuni è subordinata all'adozione, da parte della Commissione, di atti delegati. In attuazione di quanto stabilito dalla Corte di giustizia<sup>21</sup>, la nuova Direttiva qualifiche prevede l'istituto dell'accesso parziale alla professione, che consente ai cittadini di svolgere la propria attività in un altro Stato membro, nel settore corrispondente a quello per il quale risultano abilitati nello Stato di origine, ma che si inserisce nell'ambito di una professione più ampia, regolamentata nello Stato membro ospitante. L'accesso parziale può essere negato in presenza di motivi imperativi di interesse generale, come nel caso di alcune professioni sanitarie. Nel caso di accesso parziale, l'attività professionale si esercita con il titolo professionale dello Stato membro di origine. L'accesso parziale non si applica ai professionisti che beneficiano del riconoscimento automatico. L'autorità competente dello Stato membro ospitante può concedere l'accesso parziale a una attività professionale nel suo territorio se, a causa delle diffe-

---

(21) CGUE (Prima Sezione) 19 gennaio 2006, causa C-330/03, *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos* e CGUE (Prima Sezione) 27 giugno 2013, causa C-575/11, *Nasiopoulos*.

renze tra l'attività professionale esercitata legalmente nello Stato membro di origine e la professione regolamentata nello Stato membro ospitante, l'applicazione di misure compensative non consente al richiedente di completare il programma di formazione richiesto nello Stato membro ospitante per avere accesso totale alla professione regolamentata e se l'attività professionale può oggettivamente venire separata dalle altre attività che rientrano nel quadro delle professioni regolamentate nello Stato membro ospitante, ovvero se nello Stato membro di origine l'attività in questione viene esercitata come attività autonoma.

Altre novità della Direttiva qualifiche riguardano i controlli delle autorità competenti sui prestatori di servizi professionali, che devono tenere conto dell'interesse della sicurezza dei destinatari dei servizi, ma anche dei diritti del professionista. Le informazioni che lo Stato ospitante è legittimato a richiedere allo Stato di stabilimento circa la legalità dello stabilimento del prestatore, la sua buona condotta e l'assenza di sanzioni penali o disciplinari di natura professionale possono essere richieste solo in caso di giustificati dubbi. Per lo scambio di informazioni nell'ambito della cooperazione amministrativa è reso obbligatorio l'utilizzo del sistema IMI. Per le professioni non regolamentate nel Paese di origine tali informazioni possono essere fornite dai Centri di assistenza. Tramite il sistema IMI è anche attivabile il meccanismo di allerta, già previsto dalla direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, per la segnalazione di sanzioni penali o disciplinari a carico del professionista che richiede il riconoscimento della propria qualifica professionale. I controlli sulle conoscenze linguistiche devono essere proporzionati alle prestazioni che il professionista deve svolgere, senza costituire in alcun modo un pretesto per escluderlo dal mercato del lavoro dello Stato membro ospitante. I controlli svolti da un'autorità competente o sotto la sua supervisione devono essere limitati alla conoscenza di una lingua ufficiale dello stesso Stato o di una lingua amministrativa, a condizione che quest'ultima sia anche una delle lingue ufficiali dell'Unione. I controlli possono essere imposti per le professioni aventi ripercussioni sulla sicurezza dei pazienti o quando vi sia un serio e concreto dubbio in merito alla conoscenza sufficiente della lingua di lavoro con riguardo alle attività professionali che il professionista intende svolgere e possono essere effettuati solo dopo il rilascio di una tessera profes-

sionale europea o dopo il riconoscimento di una qualifica professionale. Nella dichiarazione preventiva di spostamento in caso di prestazione temporanea e per le professioni che hanno implicazioni per la sicurezza dei pazienti, il professionista è tenuto a dichiarare anche la conoscenza della lingua necessaria per l'esercizio della professione nello Stato membro ospitante.

#### *4. Le misure di attuazione della direttiva 2013/55/UE*

La nuova direttiva ha previsto l'applicazione anche al settore delle qualifiche professionali degli strumenti di tutela e promozione della libera circolazione dei servizi introdotti dalla direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno. In particolare, ha disposto che i requisiti relativi alle qualifiche e il campo delle attività riservate, previsti dalla normativa nazionale in tema di professioni regolamentate, siano oggetto di revisione e semplificazione e che le divergenze tra Stati membri nella disciplina delle professioni vengano esaminate nel quadro di un processo di valutazione reciproca.

In base al nuovo articolo 59 della direttiva 2005/36/CE, gli Stati membri devono valutare se i requisiti stabiliti nel loro ordinamento giuridico per limitare l'accesso a una professione o il suo esercizio ai possessori di una specifica qualifica professionale, inclusi l'impiego di titoli professionali e le attività professionali autorizzate in base a tale titolo, sono compatibili con il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità o del luogo di residenza, se sono giustificati da un motivo imperativo di interesse generale e proporzionati rispetto all'obiettivo perseguito. Secondo il considerando 35 della direttiva, l'esperienza positiva con la direttiva 2006/123/CE fa ritenere opportuna l'introduzione di un analogo sistema di valutazione reciproca anche nel quadro della direttiva 2005/36/CE; la notifica da parte degli Stati membri delle professioni soggette a regolamentazioni e delle ragioni delle loro scelte, insieme alla discussione sui risultati ottenuti, contribuirebbe a incrementare la trasparenza nel mercato dei servizi professionali.

Entro il termine di recepimento della direttiva, gli Stati membri hanno l'obbligo di trasmettere alla Commissione una relazione contenente le informazioni sui requisiti che intendono mantenere, indicando i motivi per i quali sono compatibili con il diritto dell'Unione europea, e sui re-

quisiti che sono stati eliminati o resi meno rigidi. Nei sei mesi successivi, gli Stati membri sono tenuti a presentare le proprie osservazioni alle relazioni e la Commissione consulta le parti interessate, compresi i professionisti coinvolti. Su tali basi la Commissione prepara una relazione da sottoporre per osservazioni al gruppo di coordinatori per il riconoscimento delle qualifiche professionali<sup>22</sup>. All'esito del processo, entro il 18 gennaio 2017, la Commissione presenterà le proprie conclusioni definitive al Parlamento europeo e al Consiglio, eventualmente accompagnate da proposte di nuove iniziative. In questo modo, il numero delle professioni che prevedono requisiti di accesso e di esercizio dovrebbe essere significativamente ridotto e uniformato. In proposito, appare opportuno ricordare che la Commissione aveva già esortato gli Stati membri a non aspettare l'entrata in vigore formale della nuova direttiva sulle qualifiche professionali<sup>23</sup> per iniziare a rivedere a livello nazionale i requisiti relativi alle qualifiche imposti sulle professioni regolamentate e il campo delle attività riservate, ritenendo che il riesame delle professioni regolamentate costituisca una priorità di tutti gli Stati membri al fine di stimolare il potenziale di crescita e di consolidare il percorso verso la ripresa economica<sup>24</sup>.

Infine, secondo quanto disposto dal nuovo articolo 57, gli Stati membri sono tenuti a garantire che attraverso i punti di contatto unici di cui all'articolo 6 della direttiva 2006/123/CE siano rese disponibili informazioni di carattere generale sulle professioni regolamentate, sulle autorità competenti, sulle procedure per lo stabilimento e la prestazione occasionale e temporanea e sulle modalità di ricorso avverso le decisioni adottate. Tali informazioni devono essere aggiornate, esposte in modo chiaro e comprensibile agli utenti e facilmente accessibili mediante connessione remota e per via elettronica. Questo consentirà ai cittadini che intendono far riconoscere le proprie qualifiche professionali ai sensi della direttiva 2005/36/CE, comprese le persone alla ricerca di impie-

---

(22) Istituito con la decisione 2007/172/CE della Commissione, del 19 marzo 2007.

(23) Avvenuta a dicembre 2013.

(24) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, "Valutazione delle regolamentazioni nazionali sull'accesso alle professioni", Bruxelles, 2.10.2013 COM(2013) 676 final, pag. 1.

go e i professionisti del settore sanitario, e ai professionisti che intendono svolgere la propria attività al di fuori dei confini nazionali in modalità temporanea e occasionale di utilizzare i punti di contatto unici previsti dalla Direttiva servizi per accedere alle informazioni e completare le procedure amministrative prescritte.

### *5. Considerazioni conclusive*

La revisione della normativa europea in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali rappresenta un intervento di modernizzazione concentrato su profili specifici, piuttosto che una vera e propria riforma della disciplina vigente. Le ragioni che hanno ispirato il processo di revisione sono essenzialmente la semplificazione degli adempimenti e delle procedure e il rafforzamento della cooperazione amministrativa, al fine di promuovere la mobilità dei professionisti. La convergenza delle normative nazionali in tema di qualifiche professionali e la piena applicazione del principio del mutuo riconoscimento potranno senz'altro favorire l'internazionalizzazione delle attività professionali, con esiti molto positivi in termini di opportunità di occupazione e di garanzie per i consumatori.

Il raggiungimento di tali obiettivi presuppone, tuttavia, un impegno molto forte a livello nazionale. Gli Stati membri devono, innanzitutto, compiere uno sforzo di centralizzazione della responsabilità delle informazioni e degli adempimenti prescritti, oltre che di cooperazione reciproca e con la Commissione, affinché i professionisti, all'interno di tutta l'Unione europea, possano ottenere facilmente informazioni chiare e univoche e svolgere agevolmente tutte le procedure necessarie per l'esercizio dei loro diritti di stabilimento e di libera prestazione dei servizi. In secondo luogo, è necessario che il processo di revisione dei requisiti relativi alle qualifiche e del campo delle attività riservate sia completo e approfondito, e non meramente formale. Solo in questo modo potrà essere assicurata l'effettiva attuazione della direttiva 2013/55/UE negli ordinamenti nazionali.

## Gli aiuti di Stato alle infrastrutture e la metodologia del funding gap: istruzioni per l'uso e raccordo con le regole dei Fondi Sie

*Alessandra Forzano, Alessandro Amelotti, Marta Balossino, Giorgio Perini, Olga Simeon\**

*Sommario: 1. Fondi strutturali e di investimento e aiuti di Stato. Il contesto di riferimento nel periodo 2014-2020 – 2. Esempi di aiuti di Stato alle infrastrutture esenti da notifica – 3. Aiuti di Stato alle infrastrutture. Un esempio pratico: SA 38302 – Porto di Salerno – 4. L'evoluzione dell'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato alle infrastrutture: problemi aperti – 5. Le azioni delle Regioni italiane in relazione al tema degli aiuti di Stato alle infrastrutture*

### ***1. Fondi strutturali e di investimento e aiuti di Stato. Il contesto di riferimento nel periodo 2014-2020***

La tematica degli aiuti di Stato ha un posto di rilievo anche nel contesto dei Fondi strutturali, sia per il periodo di programmazione 2007-2013 che per il 2014-2020. Il 40% dei Fondi, infatti, è allocato in azioni che comportano l'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato. Inoltre, poiché la scelta dell'allocatione delle risorse spetta agli Stati membri – vi è quindi potere discrezionale – anche i Fondi strutturali, non solo il cofinanziamento nazionale, vanno considerati come risorse statali. Accanto alle norme sui Fondi strutturali si applicano anche le regole sugli aiuti

---

\* Il contributo costituisce una rielaborazione degli interventi svolti dai relatori al seminario del 28 novembre 2014, organizzato dal CINSSEO nell'ambito del «Secondo ciclo di seminari specializzati sulle politiche europee», come illustrato nella Presentazione di questo fascicolo. Alessandra Forzano ha redatto il paragrafo 1, Alessandro Amelotti il paragrafo 2, Marta Balossino il paragrafo 3, Giorgio Perini il paragrafo 4, Olga Simeon il paragrafo 5. Le opinioni espresse sono quelle personali degli autori e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

di Stato. Si tratta di un principio ormai consolidato nel tempo, già chiaramente confermato nel periodo 2007-2013, ma da ribadire ulteriormente anche per l'attuale periodo di programmazione soprattutto in considerazione degli effetti dell'interpretazione fornita nel 2011 dalla Corte di giustizia dell'Unione europea con la sentenza *Leipzig-Halle*<sup>1</sup>. Questa ha definitivamente chiarito che i progetti di infrastrutture funzionali all'esercizio di un'attività economica possono facilmente comportare anche l'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato<sup>2</sup>. Quando tali progetti so-

---

(1) Sentenza del 24 marzo 2011, *Freistaat Sachsen e Land Sachsen-Anhalt* (T-443/08) e *Mitteldeutsche Flughafen AG e Flughafen Leipzig-Halle GmbH* (T-455/08) c. *Commissione Europea.*, confermata dalla sentenza del 19 dicembre 2012, *Mitteldeutsche Flughafen e Flughafen Leipzig-Halle* c. *Commissione Europea* (Leipzig-Halle) C-288/11 P. Detta sentenza interpreta ulteriormente il principio già sancito nella giurisprudenza "Aéroports de Paris" Sentenza del 12 dicembre 2000, *Aéroports de Paris contro Commissione delle Comunità europee* (T-128/98), confermata dalla sentenza della Corte del 24 ottobre 2002, (Causa C-82/01 P).

(2) J. RAPP, T. KLEINER, *Infrastructure financing: the new frontier in the application of State aid rules*, in *Public Procurement Law Review*, Issue 1, 2013, Sweet & Maxwell; L. IDOT, *Notion d'entreprise et activité économique*, Europe 2011 Mai 2011 Comm. n. 5, p. 37 ss.; J.Y. CHÉROT, *Notion d'activité économique – Construction des infrastructures aéroportuaires: Le Tribunal de l'UE juge pour la première fois qu'un exploitant d'aéroport doit financer au moyen de ses ressources propres les coûts des constructions qui sont à la base de son activité économique* (Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig-Halle c/ Commission), in *Concurrences: Revue des droits de la concurrence* 2011, n. 2, pp.172-176; K. SEVINGA, N. SAANEN, *De aanleg van infrastructuur als economische activiteit*, in *Nederlands tijdschrift voor Europees recht* 2011 pp. 209-214; D.T. WIEMER, *EuG: Beihilfe zugunsten des Flughafen Leipzig/Halle – Finanzierung der Investitionen in den Bau der neuen Start- und Landebahn Süd – Entscheidung, mit der die Beihilfe für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt wird – Nichtigkeitsklage – kein Rechtsschutzinteresse – Begriff des Unternehmens und der wirtschaftlichen Tätigkeit – Flughafeninfrastruktur*, in *Zeitschrift für Beihilfenrecht*, 2011, pp.189-190; S. MONZANI, *Il finanziamento delle infrastrutture quale presupposto per l'esercizio di un'attività di impresa da parte dei gestori aeroportuali*, in *Il Foro amministrativo*, 2011, pp. 2202-2213; É. BARBIER DE LA SERRE, *L'insaisissable intérêt à agir des bénéficiaires d'une aide contre la décision la déclarant compatible*, in *Revue Lamy de la Concurrence: droit, économie, régulation*, 2011, n. 28, pp. 75-76; L. IDOT, *Construction des infrastructures aéroportuaires et notion d'entreprise. La Cour confirme que la construction d'infrastructures aéroportuaires est une activité économique qui justifie l'applicabilité du contrôle des aides d'État*, Europe 2013 Février Comm. n. 2, p.42 (FR); M. AUBERT, E. BROUSSY, H. CASSAGNABÈRE, *Chronique de jurisprudence de la CJUE. Aides d'Etat, L'actualité juridique, Droit administratif* 2013 p. 1163-1164 (FR); D.T. WIEMER, *EuGH, Rechtsmittel – Staatliche Beihilfen – Begriff des Unternehmens – Wirtschaftliche Tätigkeit – Errichtung von Flughafeninfrastruktur – Start- und Landebahn*, in *Zeitschrift für Beihilfenrecht* 2013 pp. 27-28 (DE); L. GERARD, *Les aéroports développent des activités économiques relevant du droit des aides d'État(1)*, in *Revue trimestrielle de droit européen* 2013 p. 371 ss. (FR); L. GIESBERTS, G. KLEVE, *Die Anwendbarkeit des EU-Beihilfenrechts auf Finanzierungen von Infrastrukturanlagen*, *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* 2013, pp. 62-74 (DE); J. MEHTA, *The Changing Face of State-Owned Infrastructure – Leipzig-Halle and Beyond*, in *European State Aid Law Quarterly* 2013, pp. 701-708 (EN); T. WILSON, *Infrastructure Financing and State Aid Post Leipzig-Halle*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2014, pp. 24-27 (EN).

no cofinanziati con Fondi strutturali essi devono essere conformi anche alle regole sugli aiuti di Stato. Pertanto, è importante affrontare anche la questione della rilevanza delle regole sugli aiuti di Stato, fin dall'inizio, nel momento stesso in cui il progetto relativo all'infrastruttura viene concepito e programmato.

La sentenza *Leipzig-Halle* è arrivata nel 2011, sostanzialmente alla fine del periodo di programmazione 2007-2013, ed ha richiesto la rapida attuazione di meccanismi di cooperazione tra la Commissione europea, in particolare le Direzioni generali della Concorrenza (DG COMP) e della Politica regionale e urbana (DG REGIO), e le autorità di gestione negli Stati membri, nonché la predisposizione veloce di strumenti per poter integrare questa interpretazione nell'ambito delle procedure proprie ai Fondi strutturali. Per questo motivo sono state predisposte delle griglie analitiche<sup>3</sup> che, da un lato, consentono di effettuare una prima analisi per capire se una misura costituisca o meno aiuto di Stato e, dall'altro, offrono scenari per la valutazione di compatibilità della misura. Accanto a ciò nell'ambito del CoCoF – Comitato di coordinamento dei Fondi – sono state predisposte con il supporto della DG COMP delle note interpretative relative alle regole per il periodo di programmazione 2007-2013, in particolare per le questioni relative ai progetti generatori di entrate nette<sup>4</sup>.

Nel periodo di programmazione 2014-2020 il principio resta invariato, tuttavia va applicato alle nuove regole in vigore per i Fondi strutturali, divenuti Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE), e a quelle adottate nell'ambito della modernizzazione degli aiuti di Stato<sup>5</sup>. Ci sarà quindi l'esigenza di aggiornare le note interpretative adattandole al-

---

(3) Si tratta di un documento di lavoro sulle regole sugli aiuti di Stato fornito dalla Commissione europea agli Stati membri nel 2012, sia in inglese che in italiano. I contenuti riflettono le norme e relative prassi in vigore. Nel mese di settembre 2015 le griglie sono state integrate e aggiornate (disponibili, in lingua inglese, al link: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/state\\_aid\\_grids\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/state_aid_grids_2015_en.pdf)).

(4) Si veda ad esempio la nota «*Verification of compliance with state aid rules in infrastructure cases*» recante indicazioni sull'approccio aiuti di Stato per i progetti di infrastrutture finanziati dai fondi strutturali (CoCoF 12\_0059-001 del 21.11.2012).

(5) Comunicazione della Commissione «Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE» COM(2012) 209 final dell'8.5.2012.

le nuove regole, e di rimettere a punto i metodi organizzativi sia tra la Commissione e gli Stati membri che tra i servizi della Commissione. L'obiettivo è limitare al massimo il rischio che progetti finanziati nell'ambito dei Fondi strutturali comincino inconsapevolmente il loro percorso di vita per poi dar luogo in fase avanzata a criticità, dal punto di vista degli aiuti di Stato, tali da compromettere la stessa realizzazione del progetto. Per questo motivo la formazione e lo scambio di informazioni sulle nuove regole rivestono un ruolo cruciale, non solo per la necessità di assicurare la corretta gestione degli aiuti di Stato nell'ambito dei Fondi strutturali, ma anche perché in generale è importante promuovere l'applicazione e l'interpretazione delle nuove regole sugli aiuti di Stato adottate nell'ambito del processo di modernizzazione. Anche per questa ragione, nell'ambito della cooperazione più stretta tra gli Stati membri e la Commissione europea, è stata individuata una rete di punti di contatto nazionali con coordinatori individuati per ogni Stato membro. Tornando all'interazione tra aiuti di Stato e Fondi strutturali, il primo dei principi fondamentali da tenere presente è la necessità di garantire il rispetto delle regole sugli aiuti di Stato anche nell'ambito dei programmi gestiti e cofinanziati con i Fondi, come chiaramente previsto nel regolamento generale sui Fondi SIE<sup>6</sup>. Va sottolineato che rispetto alla definizione fornita nelle disposizioni del Trattato UE sugli aiuti di Stato, il regolamento generale sui Fondi SIE ha ampliato l'ambito di applicazione, prevedendo un'interpretazione più ampia<sup>7</sup>, che estende la portata della norma non solo agli aiuti di Stato definiti dall'art. 107 TFUE ma anche agli aiuti *de minimis*. Pertanto, ai fini del regolamento (UE) n. 1303/2013 si considerano aiuto di Stato anche gli aiuti *de minimis* ex regolamento (UE) n. 1998/2006, regolamento (UE) n. 1535/2007 e regolamento (UE) n. 875/2007<sup>8</sup>.

---

(6) Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, *G.U. UE* L 347 del 20.12.2013. V. art. 6: «Le operazioni sostenute dai Fondi SIE sono conformi al diritto applicabile dell'Unione e nazionale relativo alla sua attuazione».

(7) Regolamento (UE) n. 1303/2013, art. 2 (13).

(8) E successive modifiche, ad esempio, il Regolamento (UE) n. 1407/2013 del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti *de minimis*, *G.U. UE* L 352 del 24.12.2013.

Il secondo principio da ricordare è che sia gli Stati membri che le autorità di gestione sono responsabili nella gestione delle questioni relative agli aiuti di Stato. Lo Stato membro perché ha primaria responsabilità nella fase di controllo delle operazioni dei programmi<sup>9</sup>, l'autorità di gestione in quanto soggetto che attua in maniera efficace ed efficiente i Fondi<sup>10</sup>. Il terzo principio di rilievo postula la necessità di un cosiddetto *approccio binario* tra le due procedure, vale a dire che la decisione della Commissione di cofinanziamento con Fondi SIE<sup>11</sup> non pregiudica la posizione finale della Commissione per quanto riguarda le questioni relative agli aiuti di Stato. Il fatto che il progetto sia stato cofinanziato dai Fondi strutturali, pertanto, non può creare legittime aspettative sul rispetto delle regole sugli aiuti di Stato. Detto questo, i servizi competenti della Commissione europea, sia della DG REGIO che della DG COMP, riconoscono l'importanza di garantire un approccio coordinato e, per questo motivo, a complemento delle regole previste nei rispettivi regolamenti, pongono in essere dei metodi di lavoro per evitare che, di fatto, l'applicazione di un ordine di regole ostacoli l'applicazione dell'altro ordine di regole. Dal punto di vista pratico un esempio cruciale è l'analisi del *funding gap*, il *deficit* di finanziamento del progetto, al fine di quantificarne il cofinanziamento necessario. Secondo le regole del periodo di programmazione 2014-2020 detta analisi non va fatta nel caso dei progetti generatori di entrate nette che ricevono aiuti di Stato<sup>12</sup>, qualora una verifica individuale del fabbisogno di finanziamento sia stata condotta conformemente alle norme applicabili in materia di aiuti di Stato<sup>13</sup>. È importante anche ricordare il ruolo della condizionalità *ex ante*, pre-

---

(9) Regolamento (UE) n. 1303/2013, recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei, G.U. UE L347 del 20.12.2013, considerando n. 66.

(10) Regolamento (UE) n. 1303/2013, considerando n. 108.

(11) Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020.

(12) Regolamento (UE) n. 1303/2013, art. 61 (8) e Note guida adottate dal CoCoF nel 2008, modificate nel 2012 a seguito della sentenza *Leipzig-Halle*, che saranno sostituite da nuove Note guida per l'attuale periodo di programmazione.

(13) È fatta comunque salva la facoltà dell'autorità di gestione di applicare la metodologia prevista all'art. 61, paragrafi da 1 a 6, del regolamento, purché ciò sia previsto dalla normativa nazionale.

vista nell'accordo di partenariato e nei singoli programmi operativi, per assicurare il rispetto della normativa sugli aiuti di Stato, discussione che per l'Italia è giunta fino alla predisposizione di un piano d'azione che dettaglia attività concrete volte a favorire il rispetto della normativa sugli aiuti di Stato. Sempre nell'ambito della condizionalità *ex ante*, è importante tenere presente il ruolo primario che l'autorità di gestione svolge nell'assicurare il rispetto delle regole sugli aiuti di Stato e dell'esistenza di meccanismi per assicurare il rispetto di queste regole. A questo proposito è utile ricordare, accanto alla competenza generale del Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri, il ruolo di coordinamento e supporto svolto dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS) nell'ambito dei Fondi strutturali per l'Italia.

Tornando agli aspetti pratici più legati alla gestione dei Fondi, nella nuova normativa sui Fondi SIE vi sono delle novità cruciali. Innanzitutto, accanto alla notifica dei grandi progetti di investimento da farsi alla DG REGIO con modalità affini a quelle previste nel periodo di programmazione 2007-2013, è stata ora introdotta una nuova procedura, in base alla quale un esperto indipendente conduce un'analisi di qualità del progetto. Questa analisi viene approvata tacitamente dalla Commissione<sup>14</sup>, salvo che si riscontri una debolezza significativa nel progetto. Ricordando l'importanza di un approccio globale in fase di concezione del grande progetto di investimento, è importante tenere presente che l'esperto indipendente può svolgere un ruolo decisivo anche nel facilitare il rispetto delle regole sugli aiuti di Stato. Si sta quindi riflettendo su come instaurare dei meccanismi di cooperazione con la DG COMP. Inoltre, bisogna ricordare che il rispetto delle regole sugli aiuti di Stato è valido anche per i progetti che non si qualificano come grandi progetti di investimento, cioè anche per i progetti di importo minore alla soglia di 50 milioni di euro<sup>15</sup>. Pertanto, quando l'autorità di gestione inizia a elaborare un progetto finanziato dai Fondi strutturali, si deve sempre porre la domanda se il progetto comporta la presenza di aiuti di Stato.

---

(14) Regolamento (UE) n. 1303/2013, artt. 101-102.

(15) Regolamento (UE) n. 1303/2013, art. 100.

In tal senso le griglie analitiche sono ancora utili, quanto meno finché non verrà adottata la Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato<sup>16</sup>, perché queste griglie hanno consolidato l'interpretazione delle regole applicabili in materia.

Quando si ravvisa la presenza di un aiuto bisogna valutare in modo critico se questo aiuto possa essere compatibile o meno, alla luce della normativa adottata nel quadro della modernizzazione degli aiuti di Stato. Gli scenari possibili sono diversi. Se la misura ricade nei regolamenti *de minimis*, non ci sono problemi dal punto di vista della concorrenza e non ci sono adempimenti procedurali *ex art. 108 TFUE* relativi a notifica o informativa sintetica. Sono sempre applicabili, comunque, le normative sul controllo del cumulo degli aiuti *de minimis* che compete primariamente agli Stati membri.

Per quando riguarda l'Italia, è in atto l'istituzione della banca dati che consentirà, una volta entrata a regime, di calcolare automaticamente in capo al beneficiario se la soglia *de minimis* è stata rispettata. La seconda possibilità è l'utilizzo del Regolamento generale di esenzione per categoria (qui di seguito, anche "Regolamento di esenzione" o "RGEC")<sup>17</sup> che – come si vedrà meglio più avanti – è la via maestra suggerita dai servizi della DG COMP perché è anche quella che consente di avere la più rapida attuazione del progetto una volta effettuata la comunicazione dell'informativa sintetica alla DG COMP secondo le regole sugli aiuti di Stato. Dal punto di vista sostanziale, le misure attuabili in regime di esenzione da notifica riguardano soprattutto fattispecie per le quali esiste una prassi applicativa consolidata fondata su molti precedenti e si tratta quindi di misure chiaramente compatibili. Gli adempimenti necessari si complicano quando, ravvisando l'esistenza di aiuti di Stato, i progetti vanno notificati *ex ante* alla Commissione. In questa terza ipotesi, la DG COMP valuterà il progetto in base a criteri pubblicati in vari stru-

---

(16) Il *Progetto di comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE* è stato pubblicato dalla Commissione in data 17.1.2014 al fine di una consultazione pubblica sul testo, v. [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014\\_state\\_aid\\_notion/](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/).

(17) Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014, *G.U. UE* L 187 del 26.6.2014.

menti di *soft law* effettuando un'analisi di bilanciamento degli elementi ivi contenuti. L'ipotesi più complessa è, infine, quella della notifica da valutarsi direttamente alla stregua del Trattato, in assenza di *soft legislation*. Normalmente ciò accade nei casi assolutamente innovativi o con scarsi precedenti di rilievo. Il bilanciamento viene condotto alla stregua dei principi cardine del trattato come interpretati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che tuttavia non trovano ancora riscontro nella *soft legislation*. In esito alla notifica *ex ante*, la Commissione può adottare una decisione positiva qualora i requisiti stabiliti nelle regole sugli aiuti di Stato siano soddisfatti.

Per concludere, bisogna ricordare che i Fondi strutturali vanno amministrati garantendo anche il pieno rispetto delle regole sugli aiuti di Stato. Come quella dei Fondi SIE, anche la modernizzazione delle regole sugli aiuti di Stato ha i suoi effetti anche nella gestione dei Fondi strutturali. In particolare, la modernizzazione ha introdotto maggiore responsabilità degli Stati membri ma anche maggiore flessibilità, dato che sono aumentate le possibilità di attuare immediatamente in esenzione determinate misure senza dover notificare preventivamente, accogliendo in questo modo una delle critiche più ricorrenti sulla durata delle procedure di notifica come fattore di blocco dei progetti cofinanziati dai Fondi strutturali. L'altra logica che ha governato la modernizzazione degli aiuti di Stato è la semplificazione e questa si può applicare anche nell'ambito dei Fondi SIE. Per godere al massimo di questa semplificazione, è consigliabile attuare la gran parte delle misure cofinanziate in regime di esenzione da notifica. Nel quadro della modernizzazione degli aiuti di Stato la notifica preventiva riveste infatti un carattere sempre più eccezionale.

## ***2. Esempi di aiuti di Stato alle infrastrutture esenti da notifica***

Dopo aver visto i principi generali che regolano i rapporti tra la disciplina degli aiuti di Stato ed i Fondi strutturali, di seguito si presentano le applicazioni specifiche e la casistica relative all'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato agli investimenti nelle infrastrutture. L'obiettivo è una migliore comprensione delle regole, alla luce della pratica della Commissione nel valutare i finanziamenti pubblici a favore di progetti infrastrutturali.

Anzitutto, è necessario determinare se l'intervento pubblico a favore dell'investimento infrastrutturale si qualifichi come aiuto di Stato o meno. Per quanto riguarda la più generale nozione di aiuto è necessario attendere l'adozione, da parte della Commissione, della comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato<sup>18</sup>. In attesa dell'adozione della comunicazione è utile tenere conto delle griglie analitiche sinora utilizzate nell'ambito dei Fondi strutturali per l'analisi degli aiuti alle infrastrutture<sup>19</sup>.

La griglia analitica n. 1 ("Griglia analitica generale") offre delle indicazioni utili per determinare quando un finanziamento pubblico comporta, o meno, un aiuto di Stato. Ad esempio, non si qualificano come aiuti di Stato quelli destinati alla realizzazione di infrastrutture generali, accessibili a tutti e non usate dai potenziali beneficiari per svolgere un'attività economica<sup>20</sup>. Si pensi a una strada pubblica o a una via navigabile. La stessa qualifica di «non aiuto» vale in determinati ambiti specifici, ad esempio ove lo Stato eserciti le proprie prerogative nell'esercizio dei suoi poteri pubblici quali la protezione civile o di sicurezza pubblica. Inoltre, un intervento pubblico è ritenuto non contemplare aiuti di Stato nell'ambito dei servizi di interesse economico generale<sup>21</sup>, a patto che si seguano attentamente le condizioni della sentenza sul caso *Altmark*<sup>22</sup>. Questi sono alcuni esempi per i quali si rimanda alla griglia analitica n.1, che continua ad essere valida e di utile applicazione.

---

(18) V. *supra* nota 16.

(19) V. *supra* nota 3.

(20) Questo concetto è meglio espresso nel «Progetto di comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato», v. *supra* nota 16 dove al considerando 37 a pagina 10 si legge che «Il finanziamento pubblico delle infrastrutture non intese ad essere sfruttate a fini commerciali è in linea di principio escluso dall'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato. Si tratta, ad esempio, delle infrastrutture generali, quali le strade, i ponti o i canali pubblici che sono messi a disposizione per un uso pubblico senza alcuna considerazione di sorta. Lo stesso vale per le infrastrutture intese per le attività che lo Stato effettua di norma nell'esercizio dei suoi poteri pubblici».

(21) Per le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico che non costituiscono aiuti di Stato a causa dell'assenza di vantaggio si veda anche la Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale, *G.U. UE C 8* dell'11.1.2012.

(22) Sentenza, "Altmark" del 24 luglio 2003, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contro Nabverkehrs-gesellschaft Altmark GmbH* (C-280/00).

Altri chiarimenti sono stati introdotti più di recente nel contesto della modernizzazione degli aiuti di Stato. Sulla base di indicazioni già contenute nel menzionato progetto di comunicazione sulla nozione di aiuto, e di elementi normativi integrati in orientamenti specifici, il Regolamento generale di esenzione per categoria, oltre ad offrire soluzioni applicative settoriali, fornisce anche soluzioni interpretative rispetto ad alcuni concetti chiave. Tra questi, ad esempio, vi è il concetto di “ancillarità” o accessorialità, per distinguere il caso di infrastrutture generali da quello di un’infrastruttura (nel caso specifico, di ricerca) usata anche a fini economici. Ad esempio, il considerando 49 del RGEC specifica che «se utilizzata quasi esclusivamente per attività non economiche, il finanziamento dell’infrastruttura può essere interamente escluso dalle norme in materia di aiuti di Stato a condizione che l’utilizzo economico rimanga puramente accessorio, ossia un’attività direttamente collegata al funzionamento dell’infrastruttura o ad esso necessaria oppure intrinsecamente legata al suo principale uso per attività non economiche e di portata limitata».

È dunque necessario presentare il Regolamento generale di esenzione per categoria, per comprendere meglio come inquadrare gli aiuti alle infrastrutture in base alle nuove evoluzioni della normativa nell’ambito della modernizzazione degli aiuti di Stato.

Anzitutto, è opportuno precisare che non esiste una definizione ufficiale di infrastruttura. Nell’ambito di valutazioni di misure di aiuto di Stato da parte della Commissione è emerso che nei diversi Stati membri il concetto di infrastruttura è interpretato diversamente a seconda della normativa nazionale. Questo rende particolarmente complesso trovare una soluzione unitaria per definire il concetto. Ad esempio, alcuni Stati membri distinguono gli elementi infrastrutturali nell’ambito di progetti di investimento produttivo. L’interpretazione corrente della Commissione è che gli elementi infrastrutturali compresi in un investimento produttivo sono parte integrante dell’investimento produttivo stesso, se sono specificamente dedicati a esso e se, pertanto, non si possono scindere dallo stesso.

Il nuovo Regolamento di esenzione per categoria, che sostituisce il regolamento n. 800/2008<sup>23</sup>, è in vigore dal 1° luglio 2014 e scadrà il 31 di-

---

(23) Regolamento (UE) n. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008, *G.U.* UE L 214 del 9.8.2008.

cembre 2020. Esso contiene 43 tipologie di esenzioni specifiche, soggette a condizioni, soglie massime, intensità e specificazioni che è necessario analizzare nel momento in cui si intende disegnare una misura di aiuto di Stato. Tutti gli interventi pubblici che rispettino questo Regolamento hanno il grande vantaggio di poter essere attuati senza bisogno dell'autorizzazione preventiva della Commissione.

Come si può notare, negli ultimi anni si è passati da un obbligo di notifica alla Commissione per quasi tutte le misure di aiuto di Stato alla situazione attuale in cui, data la vastissima applicazione delle regole degli aiuti di Stato a tutti i settori economici, si ambisce a far rientrare il 90% delle misure di aiuto di Stato nel nuovo Regolamento generale di esenzione per categoria. Ciò è possibile, innanzitutto, perché la Commissione ha ormai acquisito una sufficiente pratica e, per determinate tipologie di misure, sotto determinate soglie, non ravvisa particolari problemi di compatibilità dal momento in cui sono rispettate determinate condizioni.

Queste condizioni discendono dall'esperienza acquisita nell'applicazione degli orientamenti, delle linee guida e degli altri strumenti di *soft law* prodotti dalla Commissione in materia di aiuti di Stato. Si tratta pertanto di misure che possono essere attuate direttamente dagli Stati membri in quanto la Commissione reputa che in queste circostanze essi siano in grado di definire da soli i criteri e le possibilità di applicare le regole in materia. È tuttavia necessario leggere attentamente il Regolamento generale di esenzione per categoria. Se permangono dei dubbi sull'applicabilità, o nell'applicazione, si possono leggere le comunicazioni, le linee guida o gli orientamenti specifici, che essendo più ampi e dettagliati possono contenere esempi e chiarimenti utili ad una corretta applicazione delle norme. È evidente che il nuovo Regolamento di esenzione richiede chiarimenti ed interpretazione delle norme specifiche, i quali dovrebbero essere forniti anche a livello nazionale. Molti Stati membri hanno creato dei sistemi di assistenza, informazione e di contatto per le autorità concedenti, ai quali queste fanno riferimento. In determinati casi, per questioni di più complessa interpretazione, gli Stati membri si possono rivolgere per chiarimenti direttamente alla Commissione. Esistono infatti degli strumenti di comunicazione, quali ad esempio la

piattaforma ECN-ET<sup>24</sup>, che sono stati approntati allo scopo di fornire un'interpretazione più omogenea possibile, di modo che tutti gli Stati membri siano nelle stesse condizioni e che possibilmente all'interno di ciascuno Stato membro avvenga un'interpretazione omogenea e uniforme della norma in materia di aiuti di Stato.

Per tornare al tema delle infrastrutture, come si è anticipato, non esiste una definizione generale ed è dunque fondamentale guardare alle diverse applicazioni settoriali. Definire la tipologia di infrastruttura è un esercizio complesso, ma necessario a determinare se ci si trovi in presenza di un aiuto di Stato.

Nel Regolamento di esenzione troviamo un lungo elenco di aiuti che possono essere concessi per la realizzazione di infrastrutture. In tal senso, la Commissione ha voluto introdurre nel RGEC una serie di nuove tipologie di infrastruttura, coperte dalla recente pratica decisionale, dagli orientamenti o da altre comunicazioni. Tra gli esempi di aiuti di Stato alle infrastrutture, le nuove esenzioni per categoria comprendono gli aiuti per infrastrutture a banda larga, aiuti per la cultura e la conservazione del patrimonio, particolarmente importanti per l'Italia, aiuti per le infrastrutture sportive e le infrastrutture ricreative multifunzionali, gli aiuti ai poli di innovazione, gli aiuti per infrastrutture locali in genere. Il Regolamento prevede anche tipologie di aiuti non specificamente diretti alle infrastrutture, ma che si possono applicare ad esse, ad esempio gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da determinate calamità naturali, per compensare danni a infrastrutture connesse ad attività economiche. Sono inoltre previsti aiuti alle infrastrutture di ricerca, aiuti per certe tipologie di infrastrutture energetiche, aiuti per infrastrutture di tele-riscaldamento e tele-raffreddamento efficienti sotto il profilo energetico, aiuti per le infrastrutture per il riciclaggio. Si tratta di ambiti nei quali il vantaggio economico dell'intervento pubblico è evidente, ma per i quali si è voluto alleggerire il carico amministrativo per il rispetto delle norme sugli aiuti di Stato, introducendo appunto specifiche tipologie di aiuti esenti da notifica.

---

(24) *European Competition Network – Electronic Transmissions* (ECN-ET) è un sistema per la trasmissione elettronica dei documenti tra la Commissione e gli Stati membri nel quadro della rete delle autorità garanti della concorrenza. È accessibile solo ad un ristretto numero di utenti abilitati, muniti di una chiave di accesso.

Un'attenzione particolare va riservata alla definizione di «infrastruttura dedicata». Un esempio, il più semplice, è quello di una strada accessibile a tutti. In linea di massima si tratterebbe di un'infrastruttura generale ma, se la strada è specificamente realizzata per servire esclusivamente un'impresa, può essere considerata «infrastruttura dedicata». In tal caso, la misura si qualificherebbe come aiuto di Stato. Pertanto, o l'infrastruttura ha un costo molto limitato, per cui potrebbe applicarsi il *de minimis*<sup>25</sup>, nel qual caso è comunque necessario fare attenzione al cumulo degli aiuti già concessi in *de minimis* alla medesima impresa, oppure può far parte di un investimento produttivo che può ottenere contributi solo a determinate condizioni. La definizione di «infrastruttura dedicata» è all'art. 2, c. 33, del Regolamento di esenzione che la definisce come «l'infrastruttura costruita per imprese individuabili *ex ante* e adeguata alle loro esigenze».

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione del Regolamento, le disposizioni comuni al Capo I riportano in dettaglio il campo di applicazione, laddove all'art. 1 esso elenca le categorie cui si applica, ma anche i settori esclusi, di cui è necessario tenere debito conto.

Inoltre, è opportuno fare estrema attenzione alle soglie di notifica (art. 4). Se è vero che il Regolamento offre uno strumento al fine di evitare la procedura di notifica, ciò vale solo sotto determinate soglie, in termini di spese ammissibili e di ammontare di aiuti che possono essere concessi.

Esistono pertanto dei limiti e, qualora si intenda finanziare grandi progetti infrastrutturali, si possono incontrare dei problemi di applicazione perché spesso si superano le soglie del Regolamento. Si prendano ad esempio gli aiuti agli investimenti per le infrastrutture di ricerca di cui all'art. 26. In questo caso la soglia di notifica è di 20 milioni di euro. Dunque, le infrastrutture per le quali si superano i 20 milioni di aiuti non rientrerebbero nell'ambito di applicazione del Regolamento generale di esenzione. Vi sono però una serie di condizioni cui è possibile fare riferimento. Innanzitutto, l'intensità di aiuto del 50% si applica solo in relazione all'utilizzo economico dell'infrastruttura di ricerca. Per

---

(25) Ad esempio, il regolamento (Ue) n. 1407/2013 del 18 dicembre 2013 (vedi *supra* nota 8) prevede una soglia di 200.000 euro.

la parte non economica non è quindi necessario tener conto del massimale di intensità. Inoltre, si può applicare il principio per cui quando un'infrastruttura è utilizzata per svolgere solo marginalmente un'attività economica, questa attività è considerata solo accessoria (o "ancillare"). Ora, è stabilito che se l'attività economica è sotto il 20% dell'utilizzo si può considerare *tout court* che l'infrastruttura non è utilizzata a scopo economico e pertanto non ricade nella disciplina degli aiuti di Stato.

D'altro canto, possono presentarsi delle difficoltà nella stima *ex ante* dell'attività economica. A questo proposito, nel Regolamento di esenzione si è introdotta una clausola che permette un meccanismo di recupero a posteriori. Un esempio di applicazione del meccanismo di recupero è il seguente: si considera che un'infrastruttura di ricerca svolga attività economica al 30% (e, pertanto, solo il 15% sarebbe finanziabile per la parte economica, oltre al 70% per la parte non economica). Qualora *ex post* l'attività economica risulti superiore, il meccanismo di recupero permette di recuperare l'ammontare degli aiuti a cui non si aveva diritto.

Si prendano in considerazione altri esempi. L'art. 27 tratta degli aiuti ai poli di innovazione. Questi aiuti possono essere concessi esclusivamente al soggetto giuridico che gestisce il polo di innovazione. Vi è anche in questo caso una soglia di notifica, di 7,5 milioni di euro per polo, con un'intensità del 50% più la possibilità di applicare maggiorazioni regionali. Si noti che, nel momento in cui queste condizioni non sono rispettate, non si rientra più nell'ambito di applicazione del regolamento. Gli interventi nell'ambito dell'energia e dell'ambiente hanno regole particolarmente dettagliate. Ad esempio, si può verificare la necessità di risanare siti contaminati per i quali spesso non è stato verificato chi abbia causato il danno. Il principio che sarebbe necessario applicare è quello del "chi inquina paga" ma, se non è possibile identificare il soggetto originariamente responsabile dell'inquinamento, ed è però necessario fare l'intervento, si rientrerebbe nella tipologia di aiuto previsto all'art. 45. Di nuovo si applica una soglia di notifica, pari a 20 milioni di euro per impresa e per progetto di investimento, e l'aiuto può arrivare fino al 100% dei costi ammissibili. Ancora più specifici sono gli aiuti per tele-riscaldamento e tele-raffreddamento (art. 46), come anche sono specifici gli aiuti agli investimenti per il riciclaggio e riutilizzo dei rifiuti (art.

47). In quest'ultimo caso è richiesto che gli investimenti siano innovativi e l'intensità di aiuto sia del 35% più eventuali maggiorazioni per le piccole imprese o gli investimenti in zone assistite.

Già con questi pochi esempi si è resa l'idea di quanti siano gli ambiti e le possibili infrastrutture finanziabili, ognuna con proprie condizionalità specifiche alle quali è necessario prestare molta attenzione. Sempre nell'ambito energia e ambiente, l'art. 48 del Regolamento riguarda gli aiuti agli investimenti per le infrastrutture energetiche, dalle quali sono però escluse le infrastrutture di stoccaggio. Questi aiuti sono però limitati alle infrastrutture situate in zone assistite: per queste, i costi ammissibili sono i costi di investimento, mentre la soglia di notifica è di 50 milioni per impresa e per progetto.

Altrettanto restrittive sono le condizionalità previste nel caso delle infrastrutture a banda larga (art. 52). Per queste, è opportuno complementare l'applicazione del Regolamento con la lettura della rispettiva comunicazione<sup>26</sup> per meglio comprendere quale sia il contesto generale di applicazione; in sostanza, nel Regolamento si prevede l'esenzione da notifica per l'ambito di applicazione più semplice, ossia una situazione di carenza di infrastrutture a banda larga o di reti di accesso di nuova generazione.

Nel caso degli aiuti alla cultura e al patrimonio (art. 53) si prevede che l'infrastruttura debba essere utilizzata almeno all'80% per uso culturale su base annua. Tra le forme di aiuto previste in quest'articolo del Regolamento vi sono gli aiuti agli investimenti per la creazione e l'ammmodernamento dell'infrastruttura culturale, con una soglia di notifica fino a 100 milioni per progetto. Inoltre, la norma prevede che gli aiuti non debbano superare la differenza tra i costi ammissibili e il risultato operativo dell'investimento stesso (*funding gap*).

L'utilizzo del *funding gap* – previsto agli artt. 53, 55 e 56 del Regolamento – è uno strumento importante e richiede un'analisi molto attenta, per cui si deve disporre di tutte le informazioni necessarie a stimare *ex ante* i flussi in termini di profitti e di perdite o di costi e di ricavi generati dalle infrastrutture stesse. Se non fosse possibile determinarli *ex ante*

---

(26) Orientamenti dell'Unione europea per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga, G.U. UE C 25 del 26.1.2013.

con certezza, è sempre possibile fare appello al meccanismo di recupero – *claw-back clause* – con cui l'aiuto può essere in parte recuperato in una fase successiva. Questo dev'essere però previsto in anticipo, introducendolo contrattualmente al momento della concessione dell'aiuto, e non in corso d'opera.

L'art. 55, come anche altri articoli innovativi del Regolamento, riflette la recente pratica decisionale della Commissione, in seguito alla sentenza della Corte nel caso *Leipzig-Halle*<sup>27</sup>. Nell'art. 55 – relativo alle infrastrutture sportive e infrastrutture ricreative multifunzionali – è richiesto che l'uso dell'infrastruttura (stadio, palazzo dello sport, arena, ecc.) non sia esclusivo, ossia non sia riservato ad un unico utilizzatore sportivo professionista, ma che l'infrastruttura debba essere utilizzata da altri sportivi, professionisti e non, almeno per il 20% del tempo annuo di utilizzo, che sia aperto a più utenti, concesso in maniera trasparente e non discriminatoria, sia pur prevedendola possibilità di un accesso preferenziale alle imprese che avessero finanziato l'infrastruttura per almeno il 30% dei costi di investimento. Anche in questo caso vi sono delle soglie massime da rispettare. Il progetto può avere un costo massimo di 50 milioni di euro e aiuti per un massimo di 15 milioni da calcolarsi, di nuovo, applicando l'analisi del *funding gap*.

L'art. 56 – intitolato alle infrastrutture locali – è un articolo residuale, che si può applicare solo alle fattispecie non disciplinate dalle altre sezioni del Regolamento. Dal punto di vista delle soglie, l'aiuto a queste infrastrutture locali è ridotto, prevedendo un massimo di 20 milioni di euro di costi totali per la singola infrastruttura, con un aiuto inferiore a 10 milioni di euro. Anche in questo caso si applica l'analisi del *funding gap* per determinare il costo ammissibile. Nel caso di un'infrastruttura locale che abbia costi e ricavi operativi uguali (ossia una redditività attesa pari a zero) si prevede la possibilità di una copertura finanziaria pari al 100% dei costi di realizzazione dell'infrastruttura se l'infrastruttura ha un costo inferiore a 10 milioni. Pensando all'applicazione nell'ambito dei Fondi strutturali, questo articolo risolve tutte quelle situazioni in cui si intende intervenire per la realizzazione di infrastrutture locali di

---

(27) Cit., v. nota 1.

piccola dimensione, senza doversi preoccupare ulteriormente degli impatti in termini di aiuti di Stato. È però nuovamente necessario fare attenzione ad altre limitazioni previste dalla norma: questo non si applica alle infrastrutture dedicate, né a infrastrutture portuali o aeroportuali. Un parallelo, a questo proposito, può essere fatto con riferimento alla decisione della Commissione 2012/21/UE sui Servizi di interesse economico generale<sup>28</sup>, nella quale è stata introdotta nell'art. 2 una specificazione a proposito delle infrastrutture. Si pensi a un soggetto al quale è stato assegnato l'obbligo di fornire un servizio di interesse economico generale il quale, per fornire questo servizio, deve realizzare un'infrastruttura. La decisione 2012/21/UE prevede che se la compensazione è inferiore a 15 milioni di euro annui, incluso il costo di ammortamento dell'investimento infrastrutturale, si rientra nell'ambito di esenzione e non sussiste l'obbligo di notifica. Questo esempio si può ritrovare anche nella griglia specifica sulle infrastrutture per la fornitura di servizi idrici (griglia analitica n. 7). Si tratta, in questo caso, di un esempio di applicazione di altre norme sugli aiuti di Stato, norme per le quali si rimanda ad una lettura delle griglie analitiche.

### ***3. Aiuti di Stato alle infrastrutture. Un esempio pratico: SA 38302 – Porto di Salerno***

Il controllo della Commissione europea sugli investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture è diventato sempre più importante negli ultimi anni. Nonostante alcuni segnali in senso contrario nei primi anni 2000 come, ad esempio, la sentenza della Corte di giustizia nel caso *Aéroport de Paris*<sup>29</sup>, gli investimenti nelle infrastrutture erano generalmente ritenuti collegati all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri e pertanto erano considerati al di fuori del campo di applicazione delle regole degli aiuti di Stato. Molti Stati membri qualificavano inoltre i sog-

---

(28) Decisione della Commissione del 20 dicembre 2011 riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, *G.U. UE L 7* dell'11.1.2012.

(29) Sentenza del 24 ottobre 2002, causa C-82/01 P, *Aéroports de Paris c. Commissione Europea*.

getti gestori delle infrastrutture (per esempio le autorità portuali), come entità non-economiche che svolgono attività di pubblico interesse, il che contribuiva a rafforzare la conclusione che tali soggetti non potessero qualificarsi come imprese ai sensi dell'art. 107(1) del Trattato. A seguito della sentenza del Tribunale nel caso *Leipzig-Halle*<sup>30</sup> del 2011, il numero di decisioni della Commissione nel settore delle infrastrutture è tuttavia cresciuto notevolmente<sup>31</sup>. Tale sentenza ha, infatti, stabilito che, ai fini dell'esame della natura economica dell'attività del gestore dell'infrastruttura nel contesto del finanziamento pubblico della sua costruzione, «non si deve dissociare l'attività consistente nel costruire o nell'ampliare un'infrastruttura, nella specie la pista sud, dal successivo utilizzo che ne viene fatto e che il carattere economico o non del successivo utilizzo dell'infrastruttura costruita determina necessariamente il carattere dell'attività di ampliamento»<sup>32</sup>.

Al fine di illustrare cosa è stato fatto finora in questo settore e come ci si sta muovendo, è utile presentare una *best practice* riguardante un recente caso piuttosto complesso relativo a un investimento in un porto italiano: il caso di aiuti di Stato SA.38302, «Aiuto all'investimento per il porto di Salerno»<sup>33</sup>. Bisogna sottolineare da subito l'efficienza di tale procedura, riconducibile anche alla qualità della pre-notifica, che ha consentito l'approvazione della decisione in meno di due mesi dalla notifica. Il caso è particolarmente interessante poiché riguarda un'infrastruttura di trasporto, pertanto esclusa dal Regolamento generale di esenzione per categoria<sup>34</sup>. Inoltre, a differenza dei casi aeroportuali, per i quali esistono orientamenti recentemente aggiornati,<sup>35</sup> nel settore dei

---

(30) Cit., v. nota 1.

(31) Ad esempio, cfr. la decisione della Commissione del 15 ottobre 2014 nel caso SA.38371 – Danimarca – Vantaggi fiscali per al costruzione e gestione dell'Øresund Fixed Link, *GUUE* C 418 del 21.11.2014.

(32) Sentenza *Leipzig-Halle*, cit., par. 95.

(33) Decisione della Commissione del 27 marzo 2014 nel caso SA.38302, «Aiuto all'investimento per il porto di Salerno», *G.U. UE* C 156 del 23.5.14.

(34) Regolamento (UE) n. 651/2014, cit.

(35) Comunicazione della Commissione «Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree», *G.U. UE* C 99 del 4.4.2014.

porti la valutazione di compatibilità viene effettuata direttamente in base al Trattato.

L'obiettivo del progetto era di aumentare il traffico del porto e avere la possibilità di accogliere grandi navi. Si trattava di consolidare il molo, effettuare il dragaggio per approfondire il fondale e ampliare l'imboccatura portuale. A fronte di un costo del progetto di 73 milioni di euro, 71 milioni di euro di finanziamenti pubblici erano erogati dalla Regione tramite Fondi strutturali, mentre la rimanente parte di 1,98 milioni di euro era fornita dall'Autorità portuale come contributo proprio, in questo caso sotto forma di prestito a condizioni di mercato. Il beneficiario diretto del finanziamento era quindi l'Autorità portuale nella sua qualità di proprietario/gestore per conto dello Stato<sup>36</sup>, che, a sua volta, avrebbe poi selezionato con gare aperte e non discriminatorie i futuri concessionari. Un ulteriore livello tenuto in considerazione è, infine, quello degli utenti finali<sup>37</sup>.

Una volta identificato il soggetto beneficiario dell'aiuto, in questo caso l'Autorità portuale di Salerno, è stato necessario valutare se l'investimento fosse legato a un'attività economica o all'esercizio di pubblici poteri. Nel caso del porto di Salerno si è discusso se il dragaggio e l'ampliamento dell'imboccatura portuale potessero essere considerati attività economica o non-economica. Se è vero che questi investimenti non hanno un ritorno economico diretto, molto spesso essi sono direttamente legati allo sviluppo del porto. Infatti, il ricevere navi più grandi comporta un beneficio economico sia per il/i gestore/i del molo, sia per la stessa Autorità portuale, che otterrà ricavi più elevati. L'investi-

---

(36) Nonostante le Autorità portuali possano anche svolgere attività rientranti nell'esercizio di pubblici poteri, sono spesso considerate delle imprese ai sensi della normativa sugli aiuti di Stato, non rilevando la definizione a livello nazionale, bensì la natura economica dell'attività svolta dall'Autorità portuale nel caso specifico.

(37) In questo caso è stato escluso per la prima volta un eventuale aiuto indiretto ai concessionari. Ciò è stato possibile grazie all'impegno delle autorità italiane a effettuare gare pubbliche aperte e non discriminatorie, che risultino in canoni di concessione in linea con i prezzi di mercato, andando anche oltre quanto richiesto dalla normativa sugli appalti pubblici. Le autorità italiane si sono altresì impegnate ad eseguire un controllo incrociato dei canoni di concessione derivanti da tali gare e a condurre un'analisi comparativa con i canoni pagati per simili contratti di concessione in altri porti italiani e stranieri. Escludendo un aiuto indiretto al livello dei concessionari è stato escluso, a sua volta, anche un eventuale aiuto indiretto a livello degli utenti.

mento non può essere pertanto considerato un mero esercizio di funzioni pubbliche.

Al contrario, nelle decisioni della Commissione e nelle sentenze della Corte di giustizia emerge che le seguenti attività siano state considerate come esercizio di pubblici poteri: controllo del traffico marittimo<sup>38</sup>, polizia<sup>39</sup>, dogana<sup>40</sup>, sorveglianza anti inquinamento<sup>41</sup>. Per esempio, se nell'ambito dell'investimento si costruisce un edificio che verrà utilizzato dalla dogana, i costi legati alla costruzione di questo edificio non rientrano nella nozione di aiuto, perché non sono destinati all'esercizio di attività economiche bensì a pubblici poteri, e possono essere interamente finanziati da fondi nazionali o Fondi strutturali.

Se l'investimento si riferisce ad un'attività economica, per valutare se si è in presenza di un aiuto di Stato, si dovrà comunque verificare se ci sono risorse statali coinvolte, la presenza di un vantaggio selettivo, e l'impatto sulla concorrenza e sul mercato intra-europeo. Ciò significa che per investimenti molto ridotti, in cui effettivamente non c'è un effetto sugli scambi tra Stati membri, è possibile che un investimento, pur riferito ad un'attività economica, non sia un aiuto di Stato<sup>42</sup>.

Una volta che si è definito che si tratta di attività economiche e che si rientra nell'ambito degli aiuti di Stato, entra in gioco il Regolamento generale di esenzione per categoria. Per quanto riguarda il caso «porto di Salerno», il Regolamento generale di esenzione non potrebbe applicarsi oggi, perché sono attualmente esclusi i porti, insieme alle infrastruttu-

---

(38) Quali, ad esempio, la costruzione di una torre di controllo, cfr. la decisione della Commissione del 25 giugno 2014, SA.38048 – Grecia – Porto di Patras, *G.U. UE* C 280, 22.8.2014, p. 1, par. 42.

(39) Decisione della Commissione del 30 aprile 2015, SA.39637 – Germania – Terminal crociere di Wismar, *G.U. UE* C 203 del 19.6.2015, par. 32 e 33.

(40) Decisione della Commissione del 19 giugno 2013, SA.35738 – Grecia – Porto di Katakolo, *G.U. UE* C 204, 18.7.2013, p. 2, par. 17-19.

(41) Sentenza del 18 marzo 1997, C-343/95, *Cali & Figli v. Servizi ecologici porto di Genova*, par. 22 e 23.

(42) Ad esempio, decisione della Commissione del 29 aprile 2015, SA.39403 – Paesi Bassi – Porto di Lauwersoog, *G.U. UE* C 259, 7.8.2013, p. 3.

re dedicate e agli aeroporti<sup>43</sup>. Se il progetto di aiuto non rientra nel Regolamento generale di esenzione per categoria è necessario effettuare una notifica e, nell'ambito della notifica, viene analizzata la compatibilità dell'intervento a seconda delle diverse basi giuridiche disponibili. Per quanto riguarda le infrastrutture, in assenza di specifici orientamenti, la valutazione di compatibilità viene effettuata direttamente sulla base del Trattato (generalmente in base all'art. 107(3)(c) per autostrade<sup>44</sup>, porti e ponti o all'art. 93 per i porti fluviali, interporti ecc.).

L'analisi di compatibilità ai sensi dell'art. 107(3)(c) del Trattato è svolta sulla base di quattro requisiti fondamentali, come emerge dalla decisione del porto di Salerno. Innanzitutto, l'esistenza di un ben definito obiettivo di interesse generale era dimostrata dal fatto che il porto di Salerno rientra nell'ambito dei porti TEN-T. Inoltre, la decisione indica come il rischio di distorsione della concorrenza non ecceda i benefici derivanti dal raggiungimento dall'obiettivo di interesse generale. L'aiuto è considerato essere necessario e ha un effetto di incentivazione se l'intervento non può essere realizzato senza il contributo pubblico, ovvero se i ricavi attesi dall'infrastruttura non sono sufficienti a coprire i costi dell'investimento (per cui il valore attuale netto dell'investimento è negativo). Per quanto riguarda il requisito della proporzionalità, è importante che l'aiuto non vada oltre l'ammontare strettamente necessario per rendere la costruzione dell'infrastruttura possibile.

La parte centrale dell'analisi dei requisiti di necessità e proporzionalità consiste quindi nel verificare come viene calcolato il valore netto dell'investimento (*deficit* di finanziamento o *funding gap*), che si differenzia dall'analisi costi-benefici effettuata per i progetti cofinanziati con Fondi strutturali, ma riguarda tutti i progetti che ricevono fondi nazionali inclusi quelli cofinanziati da Fondi TEN-T in aggiunta a fondi nazio-

---

(43) Sulla base dell'esperienza che maturerà in questo periodo, nella nuova revisione del regolamento generale di esenzione è possibile che i porti e gli aeroporti siano inclusi nel Regolamento di esenzione, come prevede il considerando 1.

(44) Per quanto riguarda le autostrade la prassi decisionale è piuttosto limitata. La maggior parte delle decisioni della Commissione in questo settore sono quasi tutte inserite nel contesto dei Servizi di interesse economico generale (es. i casi delle autostrade francesi del 2006/2009, e 2014, il più recente dei quali è trattato nella decisione della Commissione del 28.10.14, SA.38271 – Francia – *Plan de relance autoroutier*, G.U. UE C 64 del 20.2.2015) oppure in base all'art. 107(3)(c) del Trattato (es. i casi delle autostrade greche del 2013/2014).

nali. L'analisi ai fini degli aiuti di Stato ha infatti uno scopo più ampio, complementare e diverso, perché orientata a limitare il contributo pubblico allo stretto indispensabile. Come si può notare da quanto previsto negli Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti, l'analisi è effettuata dal solo punto di vista finanziario ed è basata su un *business plan ex ante*, richiesto a tutti i progetti che avranno un ritorno economico.

La metodologia del *funding gap* consiste nel valore attuale netto della differenza tra i flussi di cassa positivi e negativi, inclusi i costi di investimento, nel corso della durata dell'investimento in capitale fisso. I flussi di cassa sono pertanto quelli dello scenario di progetto, confrontati con quelli derivanti dal mantenimento dello *status quo – business as usual* – o eventuali ipotesi alternative. Nel caso del porto di Salerno è stata fatta la stima dell'incremento di traffico e, quindi, dei ricavi aggiuntivi per l'autorità portuale risultanti dall'aumento della dimensione delle navi in grado di accedere al porto. Tutti questi valori, ricavi e costi, devono essere scontati al valore attuale netto utilizzando il costo del capitale, vale a dire in base ai normali tassi di rendimento applicati dal beneficiario in altri progetti di investimento di tipo simile o, se questi non sono disponibili, il costo del capitale del beneficiario nel suo complesso, o i rendimenti attesi comunemente osservati nel settore. Grande attenzione è posta in particolare sul calcolo e la stima dei futuri ricavi generati dall'infrastruttura, ad esempio calcolando il livello di tariffe e canoni che potrebbero essere applicati per finanziare l'investimento senza compromettere l'attrattività dell'infrastruttura. Questo consente infatti di ridurre il contributo pubblico al minimo indispensabile (requisito della proporzionalità dell'aiuto). Bisogna infine fare presente che, in assenza di orientamenti specifici, l'analisi è in corso di perfezionamento.

#### ***4. L'evoluzione dell'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato alle infrastrutture: problemi aperti***

Forse vale la pena di chiedersi, prima ancora di affrontare il tema specifico delle infrastrutture, se la modernizzazione degli aiuti di Stato abbia portato effettivamente più «chiarezza, semplificazione ed efficacia», obiettivi dichiarati del progetto fin dal suo lancio con la comunicazione del maggio 2012<sup>45</sup>.

---

(45) Cit., v. nota 5.

Indubbiamente il margine di manovra per gli Stati membri e il decentramento, in particolare preventivo, risulta molto ampliato per effetto della nuova architettura di “pianeti” (gli orientamenti per le varie tipologie di aiuti soggetti a notifica preventiva) che girano tutti attorno alla “stella” costituita dal nuovo Regolamento generale di esenzione per categoria, ma è tutto da verificare se questo abbia anche portato a maggiori chiarezza, semplificazione ed efficacia.

Questo è particolarmente vero nel caso del finanziamento degli interventi infrastrutturali, anche se bisogna ammettere che la Commissione europea aveva da tempo (ben prima della sentenza ormai universalmente nota come *Leipzig-Halle*) messo in guardia sull’evoluzione di attività considerate a lungo come non economiche verso attività economiche, nel campo per esempio della sanità, dell’istruzione, della cultura, dello sport, dei servizi alla collettività (servizio idrico, smaltimento rifiuti), perfino della previdenza sociale, e questo a causa dell’ampiezza del concetto sia di impresa che di attività economica sviluppato dalla Commissione sulla base dell’art. 107 TFUE. Una lettura interessante sotto questo aspetto è costituita per esempio dalla «Guida relativa all’applicazione ai servizi d’interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali d’interesse generale, delle norme dell’Unione europea in materia di aiuti di Stato, di appalti pubblici e di mercato interno» (SEC (2010) 1545 final) del 7 dicembre 2010.

Ciò non toglie che la Commissione europea stessa si interroghi sul grado di sottoposizione dei finanziamenti alle opere infrastrutturali alle regole sugli aiuti di Stato e sia alla ricerca di criteri ragionevoli ma allo stesso tempo compatibili con la giurisprudenza europea, atti soprattutto a definire le aree grigie.

Così la bozza di Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato, della quale, non a caso, è stata significativamente ritardata l’adozione definitiva, precisa che il finanziamento delle infrastrutture è soggetto alle norme sugli aiuti di Stato (tra l’altro già dall’ormai lontano 2000, anno della sentenza *Aéroports de Paris*, e non solo dalla *Leipzig-Halle* in poi), ma poi distingue i casi delle c.d. «infrastrutture generali», ovvero quelle aperte a tutti e senza corrispettivo di nessuna natura, della conversione di infrastrutture non economiche in economiche, delle infrastrutture ad uso misto ed in particolare dell’ipotesi che la quota parte relativa all’at-

tività economica sia puramente ancillare a quella non economica<sup>46</sup>. In tutti questi casi infatti la “invasività” delle regole sugli aiuti di Stato sarebbe annullata o fortemente ridotta.

Naturalmente non è realistico un approccio generale di sottrazione “in blocco” del finanziamento pubblico degli investimenti infrastrutturali dal controllo degli aiuti di Stato. Il recepimento della giurisprudenza europea nei nuovi orientamenti sugli aiuti ad ambiente ed energia, a ricerca, sviluppo ed innovazione e nello stesso Regolamento generale di esenzione lo impedisce con assoluta evidenza. Lo spazio di manovra consiste piuttosto in un’analisi approfondita, per ogni singola tipologia di investimento (e all’interno di ciascuna, per le diverse spese ammissibili), che è quello che ha cominciato a fare la Commissione nel processo di modernizzazione e, ancor prima, con le griglie analitiche per le infrastrutture elaborate a seguito della posizione comune delle Direzioni generali Politiche regionali e concorrenza formalizzata con la lettera congiunta dei rispettivi Direttori generali di novembre 2011.

Sembra di poter dire che, rispetto alle citate griglie analitiche licenziate dal CoCoF a settembre 2012, la Commissione abbia scelto un percorso a più velocità, per le infrastrutture aeroportuali da un lato<sup>47</sup>, e per banda larga, infrastrutture di ricerca, sviluppo ed innovazione e culturali dall’altro, in quanto queste ultime sono state inserite nel Regolamento generale di esenzione assieme a talune infrastrutture energetiche, sportive e locali non esplicitamente considerate nelle griglie analitiche di valutazione. Non è stata invece minimamente sviluppata la posizione della Commissione verso le infrastrutture portuali per le quali la scheda analitica n. 5 rimane l’unica scarna base giuridica applicabile, assieme naturalmente alla casistica costituita dalle decisioni finora adottate. Come noto il problema del finanziamento pubblico degli investimenti infrastrutturali è nato proprio nell’ambito dell’intersezione con le regole sui Fondi strutturali, per effetto del cofinanziamento con risorse europee, ed infatti non a caso le griglie analitiche esordiscono con la precisazione che «riguardano principalmente i progetti cofinanziati dal Fon-

---

(46) Sul punto v. *supra*, par. 2.

(47) Cit., v. nota 35.

do strutturale e dal Fondo di coesione», ma naturalmente non è il caso di trascurare questo aspetto, anche quando analoghi progetti siano finanziati esclusivamente con risorse nazionali.

Sullo sfondo rimane il problema della coerenza tra esame della DG REGIONI e quello della DG COMP che l'Italia ha ripetutamente chiesto, come Stato membro, sia contestuale (c.d. *one stop shop*), soprattutto per aspetti quali il calcolo del *funding gap* e il contributo proprio del beneficiario (per esempio nel caso delle Autorità portuali).

Si deve dar atto che, almeno per quanto riguarda i progetti selezionati nell'ambito del «Piano di investimenti per l'Europa» (il c.d. «Piano Juncker»), la Commissione, dopo un'iniziale fase di incertezza, sta andando nella direzione giusta annunciando con chiarezza che i finanziamenti diretti dal Fondo europeo per gli investimenti strategici non configurano aiuti di Stato e non necessitano pertanto di alcuna approvazione della Commissione stessa per la compatibilità con le regole sugli aiuti di Stato.

Al contrario l'eventuale cofinanziamento con risorse pubbliche nazionali a qualsiasi livello (statali, regionali o locali) è suscettibile di configurare aiuti di Stato e dovrà quindi essere valutato ed approvato alla luce del pacchetto di regole sugli aiuti di Stato per il periodo 2014/2020, risultante dal processo di modernizzazione, ma godrà di un percorso preferenziale (c.d. *fast track*) che dovrebbe essere completato entro 6 settimane dalla data di ricezione da parte della Commissione europea di tutte le informazioni necessarie.

Da ultimo, per quanto riguarda i porti, e preso atto che nessuna proposta di linee guida specifiche è stata finora avanzata dalla Commissione, l'Italia mantiene, come Stato membro, la posizione pragmatica di non sottrarsi all'interpretazione estensiva della sentenza *Leipzig-Halle* adottata dalla Commissione, anche e soprattutto per non rischiare il disimpegno di fondi europei, ma nello stesso tempo di non recedere dalla tesi che le Autorità portuali italiane non sono imprese in quanto non svolgono attività economica (non configurandosi come tale la semplice attribuzione di concessioni dietro pagamento di un canone).

Ciò è particolarmente rilevante alla luce del *dossier* aperto dalla Commissione sul trattamento fiscale delle Autorità portuali in Italia che, per

quanto perfettamente coerente con lo *status* delle Autorità secondo il diritto nazionale, potrebbe essere considerato quale aiuto di Stato e, come tale, potenzialmente incompatibile.

### *5. Le azioni delle Regioni italiane in relazione al tema degli aiuti di Stato alle infrastrutture*

L'applicazione delle regole degli aiuti Stato alle infrastrutture è una tematica che ha destato l'interesse e la forte attenzione delle Regioni ancor prima che la Corte di giustizia, con sentenza del 19 dicembre 2012 (C-288/11P), confermasse il giudizio del Tribunale europeo del 24 marzo 2011 sulla nota causa riguardante l'aeroporto di Lipsia (T-443/08 e T-455/08)<sup>48</sup>.

Il 15 marzo 2012, infatti, la Conferenza approvava il documento contenente la posizione delle Regioni e delle Province autonome italiane sull'applicazione della normativa europea in materia di aiuti di Stato agli interventi infrastrutturali, manifestando già allora preoccupazione nei confronti dell'approccio restrittivo che la Commissione europea stava adottando in attuazione della sentenza relativa all'aeroporto di Lipsia e del principio in essa formulato, in base al quale il finanziamento pubblico delle infrastrutture destinate all'utilizzo commerciale può configurare aiuto di Stato, e non può quindi sottrarsi alla disciplina europea in materia. In quella sede, le Regioni sottolineavano la necessità che la Commissione europea definisse il quadro normativo di riferimento che, al di là della pronuncia del giudice europeo su un singolo caso nel settore aeroportuale, non forniva agli Stati membri linee guida chiare che consentissero alle amministrazioni di agire in un contesto di certezza giuridica e di legalità.

La preoccupazione traeva origine nel contesto della valutazione dei grandi progetti di investimento infrastrutturali cofinanziati dai Fondi Strutturali della programmazione 2007-2013, che la Direzione generale per le politiche regionali (DG REGIO) aveva sospeso rimettendola al vaglio della Direzione generale per la concorrenza (DG COMP) per quanto concerne la compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato, rite-

---

(48) Cit., v. nota 1.

nuta applicabile qualora si trattasse di infrastrutture destinate ad attività economiche.

Tale sospensione era stata accompagnata da una lettera congiunta delle due Direzioni generali del 10 novembre 2011, con la quale, richiamando la sentenza del Tribunale UE del 24 marzo 2011, si ricordava agli Stati membri che la responsabilità per la verifica, se le operazioni co-finanziate coi Fondi strutturali costituiscono aiuti di Stato o meno, riguardava anche i progetti infrastrutturali, in quanto il sostegno pubblico alla costruzione di infrastrutture poteva configurare aiuto di Stato se l'infrastruttura era destinata ad utilizzo commerciale.

Il caso "pilota", che per primo in questo contesto si trovò oggetto di tale rinnovato approccio della Dg Concorrenza, riguardava il finanziamento del porto di Augusta, ritenuto aiuto di Stato a favore del beneficiario, l'Autorità portuale, considerata impresa in quanto esercente l'attività economica di gestione dell'infrastruttura portuale. La Commissione europea lo avrebbe autorizzato come aiuto di Stato compatibile con decisione del 19.12.2012.

Considerato lo stato avanzato dell'attuazione dei programmi operativi 2007-2013, la lettera delle due Direzioni generali mise in evidenza difficoltà le Autorità di gestione che si videro applicare retroattivamente un approccio particolarmente restrittivo rispetto al passato anche ad interventi che, di fatto, erano già stati autorizzati con decisione della Commissione europea di approvazione dei programmi operativi, e quindi dell'intero collegio dei commissari. In assenza di linee guida operative, le Autorità di gestione si videro d'improvviso sottoposte al forte rischio di disimpegno automatico per l'impossibilità di attuare gli interventi infrastrutturali programmati (e autorizzati) senza il preventivo assenso della Dg Concorrenza, dovendo intraprendere la procedura di notifica preventiva, dalle tempistiche non prevedibili né tantomeno brevi.

Solo in data 31.8.2012 la Commissione europea trasmetteva agli Stati membri le griglie analitiche<sup>49</sup> che intendevano fornire un orientamento per stabilire in particolare se il finanziamento pubblico delle infrastrut-

---

(49) V. *supra*, parr. 1 e 2.

ture configura un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107, par. 1, del Trattato, e in caso affermativo se è soggetto all'obbligo di notifica preventiva. Le griglie consistevano in particolare di sei schede settoriali, non esaustive, riguardanti le infrastrutture aeroportuali, di banda larga, culturali/multifunzionali, portuali, di ricerca e idriche.

La clausola di esclusione della responsabilità che accompagnava le griglie analitiche ne evidenziava l'applicazione principalmente ai progetti cofinanziati dal FESR e dal Fc, non escludendone quindi la valenza generale anche al di fuori del contesto dei Fondi strutturali.

Solo successivamente, al fine di non pregiudicare l'andamento dell'attuazione dei programmi operativi, in una nota dell'allora Comitato di Coordinamento dei Fondi (CoCoF) del 21.11.2012 relativa alla verifica della coerenza con le regole degli aiuti di Stato dei casi infrastrutturali, la DG REGIO specificava l'impegno della Commissione europea ad un esame non sistematico dei casi infrastrutturali il cui cofinanziamento dei Fondi strutturali fosse stato deciso prima del 21.11.2012.

Ulteriori chiarimenti sul tema sono stati forniti nei mesi seguenti nel contesto di alcuni incontri tecnici del CoCoF, anche sotto forma di risposte scritte a domande poste dagli Stati membri in preparazione di tali incontri, senza tuttavia un'adeguata pubblicizzazione delle risultanze degli utili confronti su questioni applicative che spesso interessano le Regioni prima ancora dei principi giurisprudenziali.

In tale contesto di incertezza giuridica, il 22.11.2012 la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome italiane assumeva una posizione sugli aiuti di Stato alle infrastrutture ad uso commerciale, che evidenziava la necessità che la Commissione europea garantisse coerenza e sinergia tra politica regionale e politica di concorrenza, e auspicava che le regole di concorrenza non ostacolassero il finanziamento pubblico delle infrastrutture, definito priorità indispensabile della strategia Europa 2020. Le Regioni sottolineavano altresì la necessità di un forte presidio centrale, riconducibile alla competenza rivendicata dallo Stato in via esclusiva in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, in particolare in uno scenario che, avendo ampliato considerevolmente il campo di applicazione delle regole degli aiuti di Stato estendendolo a tutte le infrastrutture di qualsiasi settore del mercato, accresceva le incertezze sulla corretta attuazione di interventi nell'ambito di materie a competenza concorrente, per le qua-

li qualsiasi azione delle Regioni non può prescindere da chiari principi stabiliti dallo Stato, e a maggior ragione nell'ambito di materie di competenza esclusiva statale, per le quali è indispensabile assicurare la coerenza del quadro normativo nazionale con i principi europei di concorrenza, tale da consentirne l'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale. Tali aspetti di rilievo interno venivano ribaditi anche nel documento approvato dalla Conferenza il 20.12.2012, sulla competenza in materia di aiuti di Stato alla luce del riparto di competenze ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, con particolare riferimento al finanziamento delle infrastrutture destinate ad uso commerciale e asservite allo svolgimento di servizi di interesse economico generale. Le criticità di una non chiara definizione dei ruoli, delle competenze e delle responsabilità in materia di aiuti di Stato nell'assetto istituzionale e organizzativo dell'Italia, erano tuttavia accompagnate dalla piena disponibilità collaborativa delle Regioni per la definizione congiunta di una soluzione condivisa nel lungo periodo.

Il 2013 ha visto le Regioni impegnate nella faticosa applicazione delle griglie analitiche ai progetti cofinanziati e non, rincorrendo le scadenze dell'N+2 ed interrogandosi sul futuro degli interventi della nuova programmazione 2014-2020, molto più stringente sul versante del rispetto della normativa degli aiuti di Stato in virtù del nuovo meccanismo cogente delle condizionalità *ex ante*.

La partecipazione attiva della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome alle consultazioni pubbliche della Commissione europea relative alla modernizzazione degli aiuti di Stato, e in particolare per la definizione del nuovo Regolamento generale di esenzione, non lasciava presagire l'ingresso così dirompente delle infrastrutture nel rinnovato quadro normativo. Nel nuovo Regolamento generale di esenzione per categoria, regolamento (UE) n. 651/2014, sono infatti confluite alcune delle infrastrutture illustrate nelle griglie analitiche, segnatamente le infrastrutture culturali/multifunzionali, di banda larga e di ricerca, alle quali si sono aggiunte le nuove categorie delle infrastrutture energetiche, sportive, e locali<sup>50</sup>.

---

(50) Sul punto v. *supra* par. 2.

Giova ricordare che per molte di queste infrastrutture la Commissione europea non disponeva di esperienza sufficiente a definire criteri generali di compatibilità, tramite comunicazioni contenenti linee guida generali o tramite decisioni (come le infrastrutture culturali o quelle locali), presupposto che il regolamento di abilitazione del Consiglio n. 994/1998 pone alla base dell'autorizzazione della Commissione a dichiarare che determinate categorie di aiuti sono compatibili con il mercato comune mediante regolamenti che esentano gli Stati membri dall'obbligo di notifica preventiva.

All'ampliamento della semplificazione procedurale, almeno negli intenti, è corrisposto un considerevole aggravio della responsabilità, ricaduta in capo agli Stati membri e con cui le Regioni devono fare i conti nella quotidiana attuazione delle proprie politiche economiche ed infrastrutturali, per la definizione di cosa è aiuto di Stato e cosa non lo è, compito particolarmente complesso rimesso all'interpretazione autentica della Corte europea, come spesso ricorda la Commissione europea.

L'incertezza giuridica che ne è derivata si è espressa con particolare problematicità nel contesto degli aiuti di Stato alla cultura. La posizione della Conferenza del 24 luglio 2013<sup>51</sup>, contenente analisi e proposta delle Regioni e delle Province autonome sull'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alla cultura, si soffermava in particolare sulla controversa applicazione, nell'ambito degli interventi di conservazione del patrimonio culturale, delle regole degli aiuti di Stato al finanziamento delle infrastrutture culturali, ritenuta discutibile sotto vari profili, istituzionale (in particolare in relazione ai principi della Costituzione in materia di cultura), giuridico ed economico.

I tentativi sicuramente apprezzabili della Commissione, quali l'istituzione di una piattaforma interattiva per la formulazione di quesiti interpretativi, in particolare sul nuovo Regolamento generale di esenzione per categoria (ECN-ET), la comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato quale compendio della giurisprudenza europea (per quanto ancora in

---

(51) Ripresa successivamente nella posizione del 25 marzo 2015, contenente le linee guida delle Regioni e delle Province autonome per l'applicazione delle disposizioni in materia di aiuti di Stato alla cultura e alla conservazione del patrimonio del regolamento (UE) n. 651/2014, e richiamata infine nella posizione del 30 luglio 2015 contenente il contributo delle Regioni e delle Province autonome al negoziato con la Commissione europea sugli aiuti di Stato alla cultura.

bozza), o l'organizzazione di seminari formativi sul territorio, non sono certo sufficienti a risolvere tutte le incertezze interpretative ed applicative che, va detto, sono in parte connaturate a un diritto dinamico come quello della concorrenza e degli aiuti di Stato.

La sfida raccolta dalle Regioni italiane nel coordinamento svolto in seno alla Conferenza, in questi anni di attiva partecipazione alla fase ascendente e discendente del diritto europeo degli aiuti di Stato, è quella di integrare le nuove regole di concorrenza nel proprio ordinamento, non perdendo di vista l'effetto utile delle prime ed evitando l'appesantimento burocratico del secondo. Ma soprattutto di sottoporre allo Stato, e per il suo tramite alla Commissione europea, il riscontro applicativo delle regole europee per un loro progressivo perfezionamento nell'ottica della sussidiarietà e di un'economia sociale di mercato, in cui il ruolo pubblico istituzionale di garantire un'adeguata infrastrutturazione del territorio trovi la massima libertà di espressione nel rispetto dei principi di concorrenza che rendano il mercato europeo fortemente competitivo non solo al proprio interno ma soprattutto a livello globale.



## Gli aiuti di Stato agli aeroporti nei nuovi Orientamenti della Commissione europea: istruzioni per l'uso alla luce della recente prassi decisionale della Commissione

*Olga Simeon, Giorgio Perini\**

*Sommario: 1. Gli aiuti di Stato agli aeroporti nei nuovi Orientamenti della Commissione europea – 1.1. Il contesto – 1.2. La struttura dei nuovi Orientamenti – 1.3. I chiarimenti sulla natura di aiuto di Stato dei finanziamenti agli aeroporti – 1.4. I criteri di compatibilità degli aiuti all'investimento a favore degli aeroporti – 1.4.1. Contributo al raggiungimento di un obiettivo di interesse comune – 1.4.2. Effetto d'incentivazione, necessità e proporzionalità dell'aiuto – 1.4.3. Effetti negativi sulla concorrenza limitati al minimo – 1.4.4. Procedure di notifica preventiva – 1.5. I criteri di compatibilità degli aiuti al funzionamento a favore degli aeroporti – 1.6. Gli aiuti agli aeroporti che svolgono servizi di interesse economico generale – 2. La sintesi della posizione nazionale vista dalla Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Ue – 3. Il ruolo e la partecipazione delle Regioni italiane al processo di formazione e attuazione dei nuovi Orientamenti*

### *1. Gli aiuti di Stato agli aeroporti nei nuovi Orientamenti della Commissione europea*

I nuovi Orientamenti della Commissione europea, adottati il 20 febbra-

---

\* Il contributo costituisce una rielaborazione degli interventi svolti dai relatori al seminario del 19 dicembre 2014, organizzato dal CISEDO nell'ambito del «Secondo ciclo di seminari specialistici sulle politiche europee», come illustrato nella Presentazione di questo fascicolo. Olga Simeon ha redatto il paragrafo 1, basandosi sull'intervento di Nicolas Imbert (*Case manager*, Unit F2, DG COMP Commissione europea), e il paragrafo 3, Giorgio Perini ha redatto il paragrafo 2. Le opinioni espresse sono quelle personali degli autori e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

io 2014, sono entrati in vigore il 4 aprile<sup>1</sup> e trattano sia gli aiuti di Stato agli aeroporti che gli aiuti alle compagnie aeree. Il tema che viene approfondito in questa sede riguarda i soli aiuti di Stato agli aeroporti, illustrando, in primo luogo, il contesto in cui la Commissione europea ha sviluppato i nuovi Orientamenti e successivamente gli obiettivi che essa intende perseguire.

### 1.1. *Il contesto*

Negli ultimi anni, la Commissione aveva ricevuto un numero crescente di denunce aventi ad oggetto accordi tra aeroporti e compagnie aeree, soprattutto tra aeroporti regionali e vettori a basso costo. Secondo i denunciatori, questi accordi conferivano molto spesso aiuti di Stato alle compagnie aeree sotto forma di diritti aeroportuali anormalmente bassi, sconti sui diritti aeroportuali o altri tipi di incentivi. Si trattava di un problema importante, se considerato unitamente alla questione del finanziamento pubblico degli aeroporti, che nell'Unione europea ammontano ad una cifra considerevole, circa 460, di cui larga parte sono piccoli aeroporti – il 60% di essi ha un traffico inferiore a un milione di passeggeri all'anno – molti dei quali non sono redditizi e sopravvivono solo grazie agli aiuti di Stato, in particolare agli aiuti al funzionamento. Secondo le stime della Commissione europea circa il 40% degli aeroporti dell'UE è in perdita in un contesto di generale sovraccapacità delle infrastrutture al livello degli aeroporti regionali, molti dei quali sono sottoutilizzati e quindi non redditizi anche, in alcune situazioni, a causa della presenza di un altro aeroporto nella stessa zona. Alla luce di questi elementi, la Commissione ha ritenuto necessario rivedere gli «Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree» adottati nel 2005<sup>2</sup>, con l'obiettivo di limitare le distorsioni della concorrenza

---

(1) Comunicazione della Commissione – Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree – *G.U. UE* C 99 del 4.4.2014, che al punto 24 sostituiscono gli orientamenti sul settore aeronautico del 1994 (Applicazione degli articoli 92 e 93 del Trattato CE e dell'articolo 61 dell'accordo SEE agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione, *G.U. CE* C 350 del 10.12.1994, pag. 5) e del 2005 (Comunicazione della Commissione – Orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali (*G.U. CE* C 312 del 9.12.2005, pag. 1).

(2) Cit. *supra*.

nel mercato interno, assicurando pari condizioni di concorrenza a livello delle compagnie aeree ma anche a livello degli aeroporti europei, tenuto conto che essi sono in concorrenza tra loro per attirare le compagnie, tanto più forte se ubicati nello stesso bacino di utenza. Al contempo, la Commissione intendeva anche mantenere la possibilità di autorizzare aiuti di Stato ben concepiti e diretti a contribuire al raggiungimento di importanti obiettivi di interesse comune per l'Unione europea: la mobilità dei cittadini, il collegamento delle regioni europee, la lotta alla gestione dei principali *hub* europei e lo sviluppo regionale.

### ***1.2. La struttura dei nuovi Orientamenti***

In primo luogo, gli Orientamenti contengono indicazioni in merito alle circostanze in cui taluni tipi di misure costituiscono aiuti di Stato, sia con riferimento alle misure a favore di aeroporti che agli accordi tra aeroporti e compagnie aeree. In secondo luogo, essi stabiliscono i criteri che la Commissione intende utilizzare nel valutarne la compatibilità, rafforzando i criteri esistenti negli Orientamenti del 2005 per gli aiuti agli investimenti, ritenuti non sufficienti ad assicurare la necessità e proporzionalità e il contributo effettivo al perseguimento di interessi comuni, introducendo un meccanismo di eliminazione graduale degli aiuti al funzionamento a favore degli aeroporti, e infine semplificando le regole esistenti per gli aiuti all'avviamento delle compagnie aeree.

### ***1.3. I chiarimenti sulla natura di aiuto di Stato dei finanziamenti agli aeroporti***

La nozione di aiuto di Stato presuppone che la misura pubblica sia concessa a favore di un'impresa, che il diritto della concorrenza definisce come qualsiasi entità, a prescindere dalla forma giuridica rivestita e dalle modalità di finanziamento, che svolge un'attività economica consistente nell'offrire beni o servizi sul mercato. Nel contesto delle misure di finanziamento pubblico a favore degli aeroporti, nel 1994 la Commissione aveva adottato una Comunicazione in cui affermava che la gestione, costruzione e ampliamento di infrastrutture di trasporto non sono attività economiche. Successivamente, nelle sentenze *Aéroports de*

*Paris* del 2000<sup>3</sup> e *Leipzig-Halle* del 2011<sup>4</sup>, la Corte di giustizia riconosceva invece la natura economica di queste attività, con particolare riferimento alla costruzione, all'ampliamento e alla gestione di infrastrutture aeroportuali destinate a fini commerciali, ad esempio per fornire accesso dietro remunerazione di infrastrutture commerciali come i terminali, le piste di decollo, i piazzali, le piste di rullaggio. Peraltro, nella stessa occasione, la Corte riconosceva che il gestore di un aeroporto eserciti anche attività non economiche, segnatamente quelle che rientrano sotto la responsabilità dello Stato nell'esercizio dei poteri pubblici, quali, ad esempio, il controllo del traffico aereo, i servizi doganali, o i controlli di polizia.

Gli Orientamenti chiariscono in particolare<sup>5</sup> che un finanziamento pubblico concesso al gestore di un aeroporto per un'attività non economica, come ad esempio una sovvenzione per sistemare i locali per i servizi doganali non costituisce aiuto di Stato, se sono soddisfatte tre condizioni. La prima condizione richiede che il finanziamento sia erogato per autentiche attività non economiche, di cui gli Orientamenti contengono una lista esemplificativa, non esaustiva<sup>6</sup>. La seconda condizione richiede che il finanziamento sia strettamente limitato ai costi dell'attività non economica interessata. La terza condizione, infine, richiede che il finanziamento non comporti discriminazione tra aeroporti: ad esempio, se in uno Stato membro una legge nazionale stabilisce che tutti gli aeroporti devono sostenere i costi dei servizi antincendio, qualora lo stesso Stato membro concedesse una sovvenzione per questa attività ad uno specifico aeroporto, la sovvenzione costituirebbe aiuto di Stato, in quanto attribuirebbe un vantaggio economico consistente nella riduzione dei

---

(3) Sentenza del Tribunale 12 dicembre 2000, causa T-128/98, *Aéroports de Paris/Commissione* (Racc. pp. II-3929).

(4) Sentenza del Tribunale 24 marzo 2011, cause riunite T-443/08 e T-455/08, *Leipzig-Halle* (Racc. pp. II-01311).

(5) Punti 34-37.

(6) L'elenco comprende le seguenti attività: controllo del traffico aereo, servizi di polizia e servizi doganali, servizi antincendio per gli aerei, attività necessarie alla protezione dell'aviazione civile da atti di interferenza illecita, quali il controllo dei passeggeri e del bagaglio a mano e di stiva.

costi di servizi che, sulla base della legge nazionale, sono normalmente sostenuti dagli aeroporti. Giova precisare che l'analisi di questa condizione dev'essere fatta al livello pertinente individuato in riferimento all'autorità competente ad organizzare il finanziamento delle attività non economiche degli aeroporti, che potrà essere quindi nazionale o regionale. Se ad esempio in uno Stato membro le Regioni sono competenti a decidere se gli aeroporti devono sostenere i costi dei servizi antincendio, o se possono ricevere sovvenzioni per questi servizi, l'analisi della presenza o dell'assenza di discriminazione dev'essere eseguita a livello della Regione. Tale è ad esempio il caso del Belgio, in cui la competenza per organizzare il finanziamento delle attività non economiche degli aeroporti risiede nelle regioni, come evidenziato nell'analisi della Commissione europea nella decisione del 1° ottobre 2014 relativa all'aeroporto di Charleroi, conclusasi per l'assenza di discriminazioni tra gli aeroporti della Regione Vallonia. Diversamente, in Francia tale competenza è nazionale ed è disciplinata da una legge dello Stato che individua in dettaglio le attività non economiche degli aeroporti francesi e assicura che i gestori aeroportuali non possano ricevere sovvenzioni superiori ai costi delle stesse. Nel contesto di tre recenti decisioni adottate dalla Commissione il 23 luglio 2014 riguardanti tre aeroporti francesi<sup>7</sup>, la Commissione ha quindi condotto l'analisi dell'eventuale discriminazione tra aeroporti a livello nazionale, riscontrando l'assenza di discriminazione tra gli aeroporti francesi e l'assenza di aiuti di Stato.

#### *1.4. I criteri di compatibilità degli aiuti all'investimento a favore degli aeroporti*

Un aiuto per progetto di investimento deve soddisfare i seguenti requisiti<sup>8</sup>: contribuire a un obiettivo di interesse comune<sup>9</sup>, essere necessario, essere uno strumento politico adeguato per conseguire l'obiettivo, avere un effetto di incentivazione, essere proporzionato, produrre limita-

---

(7) Casi SA.22614 (Pau), SA.33961 (Nîmes), SA.33963 (Angoulême).

(8) Punti 83-111.

(9) Punti 84-86.

ti effetti negativi sulla concorrenza<sup>10</sup>, soddisfare le regole sulla trasparenza.

#### *1.4.1. Contributo al raggiungimento di un obiettivo di interesse comune*

Tale requisito è soddisfatto se il progetto contribuisce alla mobilità dei cittadini, al collegamento delle regioni, alla lotta alla congestione nei principali *hub* e allo sviluppo regionale, ma soprattutto se non contribuisce alla creazione di capacità inutilizzata o alla duplicazione di aeroporti sottoutilizzati nella stessa zona. Gli Orientamenti forniscono una serie di criteri per assicurare il perseguimento di questi obiettivi di interesse comune, prevedendo l'obbligo che la nuova infrastruttura abbia prospettive di utilizzo a medio termine e non riduca le prospettive di utilizzo a medio termine di altri aeroporti ubicati nello stesso bacino di utenza, precisando di nutrire dubbi circa la compatibilità di un aiuto agli investimenti a favore di un aeroporto ubicato nello stesso bacino di utenza di un altro aeroporto sottoutilizzato. Gli Orientamenti definiscono il «bacino di utenza» di un aeroporto<sup>11</sup> come una zona stabilita di norma a 100 km di distanza o a circa 60 minuti di percorrenza dall'aeroporto, ferma restando la possibilità che esso sia definito tenendo conto della specificità di ciascun aeroporto, come ad esempio nei casi delle regioni montuose o tenendo conto del modello industriale dell'aeroporto.

Un caso interessante rispetto al problema della duplicazione di un aeroporto sottoutilizzato e alla nozione di bacino di utenza, riguarda l'aeroporto militare di Gdynia, in Polonia, sul quale la Commissione ha adottato una decisione l'11 febbraio 2014<sup>12</sup>. Le autorità pubbliche polacche intendevano trasformare questo aeroporto militare in aeroporto civile, concedendo aiuti agli investimenti e al funzionamento. L'aeroporto di Gdynia si trovava però a 25 km di distanza dall'aeroporto di Gdansk, che funzionava al 50-60% della sua capacità e aveva lo stesso modello

---

(10) Punti 106-110.

(11) Punti 25-12.

(12) Caso SA.35388 (Gdynia).

industriale di Gdynia. I due aeroporti, pertanto, sarebbero stati in evidente concorrenza tra di loro e l'aiuto all'aeroporto di Gdynia avrebbe avuto un effetto negativo sull'aeroporto di Gdansk: per questo motivo la Commissione concluse che l'aiuto non contribuiva ad un obiettivo di interesse comune, adottando una decisione negativa imponendo alla Polonia il recupero dell'aiuto.

#### 1.4.2. *Effetto d'incentivazione, necessità e proporzionalità dell'aiuto*

L'aiuto deve avere un effetto di incentivazione, cioè dev'essere tale da modificare il comportamento del beneficiario. Ciò implica che l'aiuto sia necessario, cioè che in sua assenza l'impresa non avrebbe effettuato il progetto o non l'avrebbe effettuato nella stessa misura.

Per applicare questo principio, la Commissione usa la nozione di «*deficit* di finanziamento» del progetto di investimento, definito negli Orientamenti come pari al valore attuale netto della differenza tra le entrate attese dal progetto e i costi attesi, sia costi di investimento che costi di funzionamento dell'infrastruttura. Le entrate e i costi attesi devono essere stabiliti sulla base del piano industriale stimati sul periodo di utilizzo economico del bene. Si tratta di un valore attuale netto, pertanto si deve utilizzare un tasso di attualizzazione che deve corrispondere al costo del capitale per il gestore dell'aeroporto. Se il *deficit* di finanziamento risulta negativo, significa che il gestore dell'aeroporto, senza l'aiuto, non avrebbe un incentivo per attuare il progetto, dimostrando la presenza di un effetto di incentivazione. Resta fermo tuttavia che l'aiuto non deve superare il *deficit* di finanziamento.

Per quanto riguarda la proporzionalità dell'aiuto, volta a limitare l'importo dell'aiuto al minimo indispensabile per l'attuazione del progetto, i nuovi Orientamenti introducono un requisito supplementare rispetto agli Orientamenti del 2005, segnatamente la regola per cui l'aiuto non deve superare l'intensità massima di aiuto moltiplicata per i costi ammissibili del progetto. Tra i costi ammissibili vi sono quelli relativi agli investimenti in infrastrutture aeroportuali – piste di rullaggio, di atterraggio, piazzali – e i costi delle infrastrutture di assistenza a terra – nastri di riconsegna bagagli, serbatoi per stoccaggio carburante e attrezzature aeroportuali. I costi d'investimento per attività non aeroportuali, quali parcheggi, alberghi, ristoranti, uffici, non sono ritenuti costi ammissibili. Le intensità massime

di aiuto dipendono dalle dimensioni dell'aeroporto: per gli aeroporti con traffico inferiore a un milione di passeggeri all'anno l'intensità massima di aiuto è del 75%, per gli aeroporti con un traffico tra un milione e 3 milioni di passeggeri è del 50%, per quelli con traffico tra 3 e 5 milioni di passeggeri all'anno l'intensità è del 25%, mentre gli aeroporti che hanno un traffico superiore a 5 milioni di passeggeri all'anno, in linea di principio, non possono ricevere aiuti agli investimenti, perché ritenuti in grado di coprire i costi agli investimenti tramite risorse proprie o del mercato dei capitali. Gli Orientamenti prevedono tuttavia alcune deroghe, innanzitutto per gli aeroporti situati in «regioni remote» come definite dagli Orientamenti, per i quali le intensità massime di aiuto possono essere aumentate di 20 punti percentuali<sup>13</sup>, ma anche per i progetti di trasferimento degli aeroporti, per gli aeroporti con meno di un milione di passeggeri all'anno situati in regioni periferiche e, infine, per aeroporti con più di 5 milioni di passeggeri all'anno in circostanze eccezionali.

#### 1.4.3. *Effetti negativi sulla concorrenza limitati al minimo*

Come sopra ricordato, la Commissione ritiene che la creazione di capacità inutilizzata o la duplicazione di aeroporti sottoutilizzati nello stesso bacino di utenza possa avere indebiti effetti distorsivi della concorrenza, condizioni che rendono dubbia la compatibilità degli aiuti all'investimento. Gli Orientamenti prevedono altresì che l'importo massimo dell'aiuto debba essere fissato *ex ante* e preclude la possibilità di eventuali aumenti durante l'attuazione del progetto: se l'aiuto fosse determinato sulla base di costi reali, infatti, il gestore non sarebbe incentivato a minimizzare i costi e ad essere efficiente. A tal fine giova sottolineare l'importanza del piano industriale non solo con riferimento alle previsioni delle entrate e dei costi legati al progetto, ma anche alle previsioni del traffico dell'aeroporto stesso e degli effetti previsti sul traffico negli altri aeroporti ubicati nello stesso bacino di utenza.

Infine, un altro requisito importante previsto dagli Orientamenti è che l'aeroporto sia aperto a tutti i potenziali utilizzatori, non solo a taluni vettori aerei.

---

(13) Ad esempio, per un aeroporto con un traffico di due milioni di passeggeri, l'intensità massima di aiuto può essere pari al 70%, mentre fuori dalle regioni remote è pari al 50%.

#### ***1.4.4. Procedure di notifica preventiva***

Nei nuovi Orientamenti la Commissione invita gli Stati membri a notificare regimi di aiuti<sup>14</sup> agli investimenti a favore degli aeroporti, non solo aiuti individuali, fermo restando l'obbligo di notifica individuale per alcune categorie di aiuti agli investimenti<sup>15</sup> per i quali i rischi di distorsione alla concorrenza sono più importanti, segnatamente: gli aiuti a favore di aeroporti con più di 3 milioni di passeggeri all'anno, gli aiuti con un'intensità di aiuto superiore al 75% a favore di un aeroporto con meno di un milione di passeggeri all'anno, salvo nel caso delle regioni remote; gli aiuti concessi per il trasferimento di un aeroporto; gli aiuti per il finanziamento di un aeroporto misto passeggeri e merci che gestisce più di 200.000 tonnellate di merci all'anno; gli aiuti per realizzare un nuovo aeroporto passeggeri; gli aiuti agli investimenti di un aeroporto entro 100 km o 60 minuti di percorrenza da un aeroporto esistente.

#### ***1.5. I criteri di compatibilità degli aiuti al funzionamento a favore degli aeroporti***

Nonostante gli aiuti al funzionamento a favore degli aeroporti fossero in linea di principio vietati dagli Orientamenti del 2005, tale divieto non ha mai trovato effettiva applicazione perché avrebbe potuto portare alla chiusura di molti aeroporti europei, tra i quali anche aeroporti funzionali alla mobilità dei cittadini e all'accessibilità delle regioni e che possiedono il potenziale di diventare redditizi senza aiuti al funzionamento dopo un periodo di adattamento. Per questa ragione la Commissione ha ritenuto opportuno di non proibire tutti gli aiuti al funzionamento a partire dal 4 aprile 2014, data di entrata in vigore degli Orientamenti, nonostante la natura fortemente distorsiva, in linea generale, di tutti gli aiuti al funzionamento. Nell'autorizzarli in via eccezionale e derogatoria, la Commissione li ha circoscritti ad un periodo transitorio di dieci anni concluso il quale essi devono essere eliminati, adottando regole diverse per tre categorie di aeroporti.

La prima categoria di aeroporti, con più di 3 milioni di passeggeri all'an-

---

(14) Punti 109-110.

(15) Punto 111.

no, non può ricevere aiuti al funzionamento già dal 4 aprile 2014, perché trattasi di aeroporti che, in linea generale, sono in grado di coprire i costi di funzionamento con proprie risorse.

La seconda categoria riguarda gli aeroporti con un traffico tra 700.000 e 3 milioni di passeggeri all'anno, per i quali è previsto un periodo transitorio di dieci anni durante il quale possono ricevere aiuti al funzionamento, fermo restando che i gestori devono intraprendere tutte le azioni necessarie per raggiungere la copertura dei costi di funzionamento con risorse proprie entro la fine del periodo transitorio.

La terza categoria riguarda infine gli aeroporti con meno di 700.000 passeggeri all'anno, ai quali è possibile concedere aiuti al funzionamento per un periodo di cinque anni, ferma restando una revisione di medio termine che la Commissione effettuerà tra quattro anni, per valutare se sussistono le condizioni per estendere il periodo transitorio riconoscendo la difficoltà a coprire tutti i costi di funzionamento con risorse proprie entro il termine del periodo transitorio.

I criteri di compatibilità degli aiuti al funzionamento agli aeroporti con traffico inferiore a 3 milioni di passeggeri all'anno sono simili a quelli richiesti per gli aiuti di Stato agli investimenti<sup>16</sup>. Anche in questo caso è importante avere un buon piano industriale *ex ante*. Nel caso degli aiuti al funzionamento, tal piano industriale dev'essere relativo a tutta l'attività economica dell'aeroporto, comprese le previsioni di costi ed entrate, le previsioni di traffico relative all'aeroporto stesso e l'effetto probabile dell'esistenza dell'aeroporto, o dell'aiuto al funzionamento, sul traffico degli altri aeroporti situati nello stesso bacino di utenza.

Anche per gli aiuti al funzionamento, gli Orientamenti chiedono il rispetto dei principi di necessità, dell'effetto incentivante e di proporzionalità, applicati dalla Commissione attraverso la nozione di «*deficit* di finanziamento di esercizio» durante il periodo transitorio, che corrisponde al valore attuale netto delle perdite di esercizio attese dell'aeroporto, quindi il valore attuale netto della differenza tra le entrate e i costi

---

(16) L'intervento deve contribuire a un obiettivo d'interesse comune per l'UE, dev'essere necessario, dev'essere uno strumento politico adeguato per conseguire l'obiettivo, avere effetto di incentivazione, essere proporzionato, limitare gli effetti negativi sulla concorrenza, rispettare i requisiti di trasparenza.

di esercizio, fermo restando che i costi di investimento devono essere esclusi da tale analisi e che l'importo massimo dell'aiuto non deve superare il deficit di finanziamento<sup>17</sup>. Se il *deficit* di finanziamento di esercizio atteso è negativo significa che l'aeroporto ha bisogno di un aiuto al funzionamento per sopravvivere e, pertanto, l'aiuto ha un effetto di incentivazione. Per quanto riguarda la proporzionalità dell'aiuto, l'importo massimo non deve superare un'intensità massima di aiuto moltiplicata per il deficit di finanziamento di esercizio iniziale e per il numero di anni. Il *deficit* di finanziamento di esercizio iniziale corrisponde alle perdite di esercizio medie dal 2009 al 2013. Per quanto riguarda l'intensità massima di aiuto, essa è pari al 50% per gli aeroporti con traffico tra 700.000 e 3 milioni di passeggeri all'anno<sup>18</sup>, e all'80% per gli aeroporti con traffico inferiore a 700.000 passeggeri all'anno<sup>19</sup>.

Al fine di verificare la compatibilità degli aiuti al funzionamento, la Commissione tiene conto delle distorsioni della concorrenza e degli effetti sugli scambi, in particolare verificando che tutti gli aeroporti nello stesso bacino di utenza saranno in grado di coprire i costi di esercizio alla fine del periodo transitorio<sup>20</sup>, in particolare sulla base delle informazioni contenute nel piano industriale.

Anche per quanto riguarda gli aiuti al funzionamento, la Commissione invita gli Stati membri a preferire la notifica di regimi di aiuto rispetto alla notifica delle singole misure di aiuto individuali, fermo restando l'obbligo di notifica individuale degli aiuti al funzionamento di aeroporti misti, passeggeri e merci, che gestiscono più di 200.000 tonnellate di merci all'anno e degli aiuti al funzionamento di aeroporti situati entro una distanza di 100 km o 60 minuti di percorrenza da un altro aeroporto esistente.

---

(17) Quando vi è un grado elevato di incertezza l'importo massimo di aiuto può essere determinato in base al deficit di finanziamento di esercizio iniziale, vale a dire il deficit di finanziamento reale osservato sul periodo dal 2009 al 2013.

(18) Per questa categoria di aeroporti non possono esserci aiuti di Stato al funzionamento dopo il 2024.

(19) Aiuto massimo per il periodo 2014-2019.

(20) A questo proposito si veda il caso della decisione adottata il 1° ottobre 2014 dalla Commissione con riferimento all'aeroporto tedesco di Zweibrücken con cui ha imposto alle autorità di recuperare l'aiuto.

La Commissione europea ha ripreso i principi sopra illustrati nel documento contenente linee guida sull'applicazione delle regole degli aiuti di Stato al finanziamento pubblico delle infrastrutture, che consiste di schede tematiche inerenti vari tipi di infrastrutture, tra cui la scheda n. 2 dedicata alle infrastrutture aeroportuali, pubblicato sul sito della Direzione Generale Concorrenza in data 21.9.2015<sup>21</sup>.

### **1.6. *Gli aiuti agli aeroporti che svolgono servizi di interesse economico generale***

In conclusione, giova ricordare la nozione di Servizio di interesse economico generale (SIEG) applicata al settore degli aeroporti<sup>22</sup>. Secondo i nuovi Orientamenti, la gestione di un aeroporto può essere considerata un SIEG soltanto in casi ben giustificati<sup>23</sup>, che si verificano quando «parte dell'area potenzialmente servita dall'aeroporto rimarrebbe, in assenza di tale aeroporto, isolata dal resto dell'UE in misura tale da pregiudicarne lo sviluppo economico e sociale». Ne consegue che un aeroporto può esser considerato un SIEG solo in base ad una valutazione caso per caso della situazione specifica dell'aeroporto nella regione in cui si trova: è escluso, pertanto, che tutti i piccoli aeroporti possano essere considerati SIEG soltanto perché sono piccoli. Qualora la gestione di un aeroporto sia considerata un SIEG, e quindi l'autorità pubblica responsabile del servizio abbia formalmente imposto al gestore dell'aeroporto chiari obblighi di servizio pubblico, in linea di principio lo Stato membro può concedere aiuti sotto forma di compensazioni per coprire la differenza tra i costi di funzionamento e di investimento e le entrate senza i vincoli del periodo transitorio, nel rispetto delle regole generali sugli aiuti di Stato finanziamento pubblico di servizi di interesse economico generale richiamate dagli Orientamenti<sup>24</sup>.

---

(21) [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/state\\_aid\\_grids\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/state_aid_grids_2015_en.pdf).

(22) Sul punto, v. anche *infra* par. 2.

(23) Punto 72 degli Orientamenti.

(24) Punti 67-76 degli Orientamenti.

## *2. La sintesi della posizione nazionale vista dalla Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Ue*

Molta acqua è passata sotto ai ponti dai precedenti Orientamenti sugli aiuti di Stato per il settore dell'aviazione del 2005<sup>25</sup>.

In particolare, per quanto riguarda gli investimenti in infrastrutture aeroportuali, la prassi della Commissione europea è cambiata sostanzialmente a seguito della sentenza nel caso noto come *Leipzig-Halle*<sup>26</sup> che ha confermato e precisato la valutazione effettuata dalla Commissione già nel caso *Aéroports de Paris*<sup>27</sup>.

Il discrimine, di cui tener conto nell'interlocuzione con la Commissione europea sui nuovi Orientamenti, ora è chiaro: se l'infrastruttura sarà sfruttata commercialmente (presenza di attività economica), non solo la sua gestione, ma anche la sua costruzione sono potenzialmente soggetti alle regole sugli aiuti di Stato.

La semplice presenza di attività commerciale non implica tuttavia automaticamente assoggettamento all'art. 107, par. 1 del TFUE, che definisce a quali condizioni gli aiuti pubblici alle imprese sono vietati.

Se è infatti evidente che i grandi aeroporti (e a maggior ragione i c.d. *hub*) vi rientrano e che viceversa i piccolissimi aeroporti con volumi di traffico di qualche migliaio di passeggeri l'anno non vi sono soggetti, c'è un'ampia area grigia che non consente certezza giuridica o meglio che consiglia, per prudenza, di considerare suscettibile di incidere sulla concorrenza anche ciò che di fatto non lo è.

La stessa Commissione europea ha più volte ribadito di riconoscere e di porsi questo problema, anche se non ha mai avanzato nessuna proposta formale in questo senso. Tuttavia, nel corso di una riunione multilaterale con tutti gli Stati membri, un suo alto funzionario si era sbilanciato a dichiarare che fino a 30/35.000 passeggeri/anno tutti possono condividere che non ci sia rischio di incidenza sugli scambi mentre certamente questa possibilità è concreta già quando un aeroporto ha 200.000 passeggeri/anno e questo per coerenza con le norme sui SIEG

---

(25) Cit., v. nota 2.

(26) Cit., v. nota 3.

(27) Cit., v. nota 3.

(c.d. “pacchetto Almunia” sugli aiuti di Stato sotto forma di compensazione di oneri di servizio pubblico).

Ecco quindi una prima, ma molto importante, area di lavoro: arrivare ad individuare dei criteri condivisi con la Commissione per escludere del tutto i piccolissimi aeroporti da ogni obbligo in materia di aiuti di Stato, e questo per evitare di dover notificare qualsiasi progetto di finanziamento pubblico ad infrastrutture aeroportuali, magari soltanto per certezza giuridica.

Nemmeno il pur generoso, e recentemente ampliato, Regolamento generale di esenzione per categoria (regolamento (UE) n. 651/2014)<sup>28</sup> è applicabile purtroppo nel caso di specie perché la Commissione, ritenendo che non ci sia ancora una casistica sufficientemente consolidata, ha inteso applicare al settore dell'aviazione solo i nuovi orientamenti del 2014 che non prevedono deroghe all'obbligo di notifica preventiva. La stessa Commissione però, temendo fin dall'inizio una “valanga” di notifiche da parte dei 28 Stati membri, in particolare per finanziamenti ai numerosissimi piccoli aeroporti locali, ha fortemente incoraggiato l'adozione di regimi “ombrello” nazionali, ossia delle norme quadro che traducano a livello nazionale le norme europee in materia delegando agli Stati membri la verifica di talune condizioni (il calcolo del *funding gap* nel caso degli aiuti agli investimenti infrastrutturali per esempio e il rispetto dell'intensità di aiuto con particolare riferimento al reperimento della quota parte di finanziamento proprio libero da elementi di aiuto). L'adozione di regimi “ombrello” nazionali consente pertanto l'attivazione molto più rapida di progetti regionali o locali. La Francia per esempio vi ha già provveduto con tre regimi (casi SA. 39936-39937 e 39938) relativi alle tre tipologie di aiuto previste dalla normativa europea (agli investimenti, al funzionamento e all'avvio di nuove rotte) che possono fornire un utile esempio per gli altri Stati membri, tra cui l'Italia, che infatti si sta accingendo a notificare il proprio regime quadro di aiuti all'aviazione, a seguito di un serrato lavoro di coordinamento, che ha visto coinvolta anche la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'UE, so-

---

(28) Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato – G.U. UE L 187 del 26.06.2014.

prattutto per sondare informalmente con la Commissione europea talune ipotesi interpretative dei nuovi orientamenti.

Questa attività si è soprattutto estrinsecata con riferimento agli aiuti transitori al funzionamento dei piccoli aeroporti.

Il nodo principale, per questo tipo di aiuti, consiste, come noto, nella quantificazione del *deficit* di finanziamento di esercizio iniziale, che può essere finanziato fino all'80% per i primi 5 anni del periodo transitorio (per aeroporti fino a 700.000 passeggeri l'anno), come previsto al punto 130 degli Orientamenti, alla luce delle definizioni di deficit di finanziamento iniziale e di ricavi aeroportuali (rispettivamente punti 23 e 7 degli Orientamenti),

Il principale nodo consiste nella possibilità di detrarre dai ricavi aeroportuali gli incentivi forniti alle compagnie aeree, anche laddove questi ultimi non siano transitati per il bilancio dell'aeroporto ma siano stati versati direttamente da altri soggetti.

A favore di tale interpretazione, sostenuta dalle autorità italiane in tutte le sedi ed in particolare in occasione delle riunioni multilaterali Stati membri-Commissione europea sugli aiuti all'aviazione e, più recentemente, nell'ambito del Gruppo di lavoro sugli aiuti alle infrastrutture, istituito in occasione del primo forum ad alto livello sulla modernizzazione degli aiuti di Stato, milita la nota a piè di pagina n. 62 degli Orientamenti, relativa all'analisi di redditività *ex ante* che recita: «Si terrà conto parimenti di qualsiasi sostegno pubblico, come ad esempio accordi di commercializzazione conclusi direttamente tra autorità pubbliche e la compagnia aerea, finalizzati a compensare parte dei normali costi sostenuti dall'aeroporto in relazione all'accordo aeroporto/compagnia aerea. Ciò indipendentemente dalla circostanza che tale sostegno sia concesso direttamente alla compagnia aerea o sia veicolato tramite l'aeroporto o altro soggetto».

Ma c'è un secondo argomento che consentirebbe addirittura di superare il problema rappresentato dal metodo di calcolo del *deficit* di finanziamento iniziale. Infatti il modello basato sul *deficit* di finanziamento di esercizio iniziale sembra, ai sensi dei nuovi Orientamenti, rappresentare un metodo residuale rispetto a quello, generale, illustrato al punto 121 degli Orientamenti, che recita «... l'importo dell'aiuto deve, in linea di massima, essere stabilito *ex ante* come importo fisso che copra il

previsto deficit di finanziamento di esercizio (determinati sulla base di un piano industriale *ex ante*) durante un periodo transitorio di 10 anni». Da ultimo va ricordata l'applicabilità agli aeroporti e alle compagnie aeree degli aiuti sotto forma di compensazione di oneri di servizio pubblico, ai sensi del c.d. "pacchetto SIEG Almunia", che prevede sia la possibilità che determinate compensazioni non costituiscano aiuto (principi della sentenza *Altmark*), sia che possano essere attuati in esenzione dall'obbligo di notifica preventiva, sia infine che possano essere autorizzati preventivamente dalla Commissione quali aiuti compatibili ai sensi della disciplina sui SIEG (vedi sezione 4.2 degli orientamenti).

In talune circostanze infatti, quando il libero mercato non sia in grado di fornire risposte alle esigenze del territorio, l'imposizione di obblighi di servizio pubblico e la possibilità di compensarli adeguatamente, nel rispetto delle normative europee in materia (art. 106 TFUE in particolare), può fornire la risposta adeguata e rendere possibili interventi che altrimenti non troverebbero un quadro giuridico europeo applicabile.

### ***3. Il ruolo e la partecipazione delle Regioni italiane al processo di formazione e attuazione dei nuovi Orientamenti***

A fine 2013 il coordinamento delle Regioni e Province autonome italiane in materia di aiuti di Stato si è attivato per partecipare alla consultazione della Commissione europea sulla revisione degli Orientamenti del 2005, svoltasi nell'autunno del 2013, nell'ambito del processo già avviato nel 2011 e conclusosi con l'adozione dei nuovi Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree il 20 febbraio 2014. Le Regioni e le Province autonome hanno ritenuto opportuno soffermarsi sulle proposte della Commissione europea e condividere dei ragionamenti sugli aspetti della riforma che potevano avere maggiore impatto sulle politiche pubbliche a favore degli aeroporti regionali, tenuto conto che larghissima parte degli aeroporti italiani sono aeroporti di piccole o piccolissime dimensioni, partecipati dalle Regioni o dagli Enti locali, e che le modalità correnti di sostegno pubblico degli stessi avrebbero potuto presentare non pochi profili di criticità rispetto al quadro regolatorio europeo che si stava delineando.

Già la giurisprudenza sull'ormai celebre caso dell'aeroporto di Lipsia<sup>29</sup> aveva anticipato l'evidenza di un forte cambiamento nell'approccio al finanziamento delle infrastrutture in genere, e in particolare di quelle aeroportuali, in forte cesura rispetto alle «*Aviation Guidelines*» del 1994 che, mai abrogate nemmeno dopo l'adozione degli Orientamenti del 2005, consideravano ancora la costruzione o l'ampliamento delle infrastrutture aeroportuali quale «misura generale di politica economica che non può essere controllata dalla Commissione a norma delle regole del Trattato in materia di aiuti di Stato». Era chiaro che questi cambiamenti avrebbero impattato considerevolmente le politiche pubbliche delle Regioni.

In questo contesto e per questi motivi, le Regioni hanno individuato e condiviso alcune priorità e urgenze su cui ritenevano che la Commissione europea avrebbe dovuto prestare particolare attenzione nel definire i nuovi Orientamenti, e che sono confluite nel documento approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 17 ottobre 2013<sup>30</sup>, trasmesso alla Commissione europea quale riscontro alla consultazione pubblica e al Governo quale contributo per la definizione della posizione dell'Italia.

In particolare, pur riconoscendo l'importanza che gli Stati membri dell'Unione dispongano di strumenti comuni e condivisi, come gli Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree, capaci di tutelare la concorrenza e di scongiurare costose e deleterie guerre di incentivi, la posizione delle Regioni sosteneva il ruolo e il dovere pubblicistico delle istituzioni di dotare i propri territori di adeguate infrastrutture aeroportuali, ma soprattutto di garantirne il sostegno qualora le dimensioni delle stesse non siano sufficienti all'autofinanziamento, a causa di elevati costi fissi indipendenti dalla dimensione dell'aeroporto, soprattutto nel caso di molti piccoli aeroporti, che rivestono tuttavia un ruolo strategico per la coesione territoriale della Regione servita. Il documento delle Regioni evidenziava che tale è lo scenario che caratterizza l'Italia, come anche altri Stati membri dell'Unione, e che per-

---

(29) Cit., v. nota 4.

(30) 13/105/CR7/C3.

tanto la Commissione europea dovesse tenerne debitamente conto nei nuovi Orientamenti.

Parimenti, la posizione delle Regioni sottolineava con forza che non tutte le azioni di intervento pubblico a favore degli aeroporti o delle compagnie aeree è in grado di incidere sugli scambi tra Stati membri, e quindi non tutte si configurano come “aiuti di Stato” ai sensi dell’art. 107 par. 1 del Trattato.

Dei 47 aeroporti aperti al traffico commerciale e certificati dall’ENAC presenti in Italia, ve ne sono numerosi che presentano caratteristiche tali da poterli ritenere irrilevanti, anche potenzialmente, per la concorrenza tra Stati membri. Si possono citare a titolo di esempio il numero molto limitato di passeggeri/anno, spesso inferiore a 200.000 e talora anche a 50.000; il ridotto bacino di utenza in termini di popolazione, che può e potrebbe essere servita dall’aeroporto, ad esempio nelle regioni montane o nelle isole; e non da ultimo l’orografia del territorio e l’ubicazione dell’aeroporto, che talora consentono solo voli di aerei di piccola dimensione, condizionando di fatto la mancanza oggettiva di prospettive di sviluppo e quindi il perdurare della condizione di marginalità. Tali caratteristiche connotano gli aeroporti di piccolissime dimensioni e ne precludono la crescita dimensionale nel tempo e quindi ogni possibilità di influenzare il traffico aereo ed i flussi di passeggeri. La strutturale non competitività che gli Orientamenti riconoscono ai piccoli aeroporti con un traffico annuo di passeggeri inferiore a 200.000 in quanto «possono non essere in grado di coprire in larga misura i propri costi di esercizio»<sup>31</sup>, può infatti riguardare anche gli aeroporti con traffico annuo maggiore a quella soglia, qualora ne presentino le medesime caratteristiche.

Le Regioni hanno infatti ricordato che non tutti gli aeroporti aventi traffico inferiore a 200.000 passeggeri all’anno svolgono servizi di interesse economico generale. La possibilità accordata dalla decisione 2012/21/UE di finanziare, in esenzione dall’obbligo di notifica preventiva, i costi operativi degli aeroporti incaricati di un obbligo di servizio pubblico, rappresenta sicuramente un utile strumento per garantire il collegamen-

---

(31) Punto 118.

to di territori altrimenti non serviti perché geograficamente marginali e quindi non redditizi. La decisione non copre però tutte quelle realtà aeroportuali che rimangono marginali per i motivi anzidetti e che tuttavia non possiedono le caratteristiche necessarie per essere qualificate come aeroporti svolgenti autentici servizi di interesse economico generale, o per le quali le autorità pubbliche non dispongono delle risorse per finanziare in modo permanente un servizio pubblico.

Per questo motivo le Regioni avevano sostenuto l'opportunità di estendere il periodo transitorio nel quale poter finanziare i costi operativi degli aeroporti anche oltre dieci anni, in base ad una valutazione della Commissione che tenesse conto delle dimensioni e degli eventuali efficientamenti gestionali, quantomeno per gli aeroporti con traffico inferiore al milione di passeggeri.

All'iniziale chiusura della Commissione europea dinanzi a tale proposta, è seguita l'integrazione nei nuovi Orientamenti<sup>32</sup> della clausola di *favor* per gli aeroporti con traffico inferiore a 700.000 passeggeri all'anno, in base alla quale si prevede una revisione intermedia dopo il primo quinquennio, che non preclude la possibilità di proseguire il regime di aiuti al funzionamento, ove ritenuto necessario dalla Commissione europea. La posizione delle Regioni richiamava altresì l'attenzione su un altro tema di grande interesse per i territori, il sostegno dell'intermodalità. Larga parte dei finanziamenti pubblici delle Regioni e degli Enti locali non riguarda in via esclusiva l'aeroporto e il sedime aeroportuale, bensì interventi infrastrutturali di collegamento dell'aeroporto con altre modalità di trasporto, in funzione di un sistema trasportistico integrato e sostenibile, capace di valorizzare i modi di trasporto più adeguati alle caratteristiche dei territori, piuttosto che di inasprirne la concorrenza. Ad oggi le numerose decisioni della Commissione di autorizzazione di interventi delle Regioni a sostegno dell'intermodalità sono state adottate pressoché quasi esclusivamente ai sensi delle disposizioni dirette del Trattato. Le Regioni hanno quindi sottolineato l'importanza e l'urgenza di disporre di linee guida chiare capaci di fornire indicazioni su come strutturare i propri strumenti di sostegno dell'intermodalità nel rispetto

---

(32) V. *supra*, par. 1.

delle regole di concorrenza, in particolare laddove l'integrazione modale presuppone una molteplicità di infrastrutture e il quadro giuridico a cui fare riferimento sotto il profilo degli aiuti di Stato può risultare conseguentemente complesso.

Da ultimo, ma non per importanza, le Regioni hanno voluto ricordare l'unicità al mondo del sistema stringente di controllo degli aiuti di Stato dell'Unione europea, e che la competitività dell'aviazione europea a livello globale non può prescindere dai massicci finanziamenti pubblici che i grandi *competitors* internazionali dell'Europa, come gli Stati Uniti, la Russia, l'India o la Cina, continuano ad elargire alle infrastrutture aeroportuali e alle compagnie aeree, ponendo l'Unione in una situazione di rischioso svantaggio competitivo. Anche sulla base di tale considerazione le Regioni chiedevano di poter finanziare nuove rotte da aeroporti europei verso aeroporti al di fuori dello Spazio aereo comune europeo.

La Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia Debora Serracchiani, coordinatrice per gli aiuti di Stato in seno alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, ha consegnato tutte le istanze sopra richiamate alla Presidente della Regione Umbria Catuscia Marini, in quanto relatrice al Comitato delle Regioni di un parere concernente la revisione delle linee guida sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree. A breve distanza di tempo dall'approvazione del *position paper* dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, la voce delle Regioni italiane è quindi confluita nel parere del Comitato delle Regioni approvato in seduta plenaria in data 28 novembre 2013, che ne ha tenuto conto in larga parte unitamente alle istanze delle altre Regioni europee, dando testimonianza esemplare di sinergia e stretto coordinamento interregionale nella fase ascendente del diritto europeo degli aiuti di Stato. È con soddisfazione infatti che si ritrovano nei nuovi Orientamenti segnali di attenzione per numerose istanze rappresentate dalle Regioni nelle varie fasi che ne hanno portato all'adozione finale del 20 febbraio 2014.

Le Regioni credono che solo il confronto diretto e il dialogo tra chi scrive le regole e ne è garante, e quindi gli uffici della Commissione europea, e i diversi livelli di governo responsabili della corretta attuazione delle stesse, in particolare quello statale e quello regionale, possa con-

tribuire in modo efficace al progressivo perfezionamento del diritto europeo, che deve essere capace di tenere conto delle specificità territoriali nel rispetto degli ordinamenti nazionali e all'insegna della loro integrazione per la realizzazione del mercato interno.

Tale è lo spirito che ha motivato l'azione delle Regioni nel contesto della elaborazione dei nuovi Orientamenti e che potrà essere rinnovato in occasione della prossima estensione del campo di applicazione del Regolamento generale di esenzione per categoria agli aiuti di Stato alle infrastrutture aeroportuali, annunciata dal considerando (1) del regolamento (UE) n. 651/2014<sup>33</sup> come integrazione da effettuarsi entro dicembre 2015.

---

(33) Cit., v. nota 28.



# TABLE OF CONTENTS

## **Italian Regions and EU Policies**

Proceedings of the “Second edition of Regional Seminars on European Policies” organized by CINSEDO (Interregional Center for studies and documentation, Rome)

*edited by Andrea Ciaffi and Cecilia Odone*

Introduction (p. 5)

*Andrea Ciaffi and Cecilia Odone*

Law n. 234 of 24th December 2012. Implementation and achievements at national and regional level (p. 9)

*Roberto Adam, Davide Capuano, Antonio Esposito, Andrea Ciaffi, Cecilia Odone, Maurizio Ricciardelli*

European Economic Governance and economic policy coordination: the “European Semester” (p. 55)

*Pierre Ecochard*

The solution of the infringement procedures. Towards a more effective cooperation between State and Regions (p. 67)

*Roberto Adam, Nicola Minasi, Giorgio Perini, Elena Cano, Emanuele Properi*

Directive 2008/50/Ec on ambient air quality: implementation and revision perspectives (p. 105)

*Marco Gasparinetti*

The Quality Policy of the European Union for agricultural products and foodstuffs (p. 125)

*Massimiliano Benelli, Luca Cianfoni*

Directive 2013/55/EU: new rules and case studies on the recognition of professional qualifications (p. 145)

*Lorella Di Giambattista*

State Aid to infrastructure and the Funding gap methodology: practical guidance and interplay with the rules of European Structural and Investment Funds (p. 161)

*Alessandra Forzano, Alessandro Amelotti, Marta Balossino, Giorgio Perini, Olga Simeon*

State Aid to airports in the new Guidelines of the European Commission: a practical guide in the light of the recent European Commission case practice (p. 193)

*Olga Simeon, Giorgio Perini*

**Roberto Adam**

Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), già Capo del Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio

**Alessandro Amelotti**

Case-handler, Unità H-1 "Aiuti regionali e infrastrutture", DG COMP, Commissione europea

**Marta Balossino**

Case-handler, Unità E-3 "Aiuti alla ristrutturazione industriale", DG COMP, Commissione europea

**Massimiliano Benelli**

già Esperto regionale in materia di Agricoltura presso la Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione europea

**Elena Cano**

Esperta della Struttura di missione per le procedure di infrazione, Dipartimento per le politiche europee

**Davide Capuano**

Consigliere parlamentare, Senato della Repubblica

**Andrea Ciaffi**

Dirigente Affari europei e internazionali della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

**Luca Cianfoni**

Funzionario DG AGRI, Unità B3, Politica di Qualità, Commissione europea

**Lorella Di Giambattista**

Consigliere parlamentare, Reggente dell'Ufficio centrale delle Commissioni permanenti e speciali, Senato della Repubblica

**Pierre Ecochard**

Economista alla Commissione per i problemi economici e monetari, Parlamento Europeo

**Antonio Esposito**

Consigliere parlamentare, Camera dei Deputati

**Alessandra Forzano**

Case-handler (Funzionario responsabile della gestione di casi di aiuti di Stato) e coordinatore per le questioni italiane relative agli aiuti di Stato, Unità COMP 03 "Politica e supporto casi di aiuti di Stato", DG COMP, Commissione europea

**Marco Gasparinetti**

Giurista principale alla DG ENV, Commissione europea, Unità qualità dell'aria

**Nicola Minasi**

Consigliere, Coordinatore per procedure d'infrazione, concorrenza

e aiuti di Stato, Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione europea

**Cecilia Odone**

Esperta di diritto europeo e direttore dei Seminari europei del Cinsedo

**Giorgio Perini**

Esperto regionale – Attaché Concorrenza-Aiuti di Stato alla Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'UE, Bruxelles

**Emanuele Prospero**

Funzionario Giunta Regione Lom-

bardia, P.O. Assistenza e Cura Affari Legali in ambito europeo, presso U.O. Avvocatura, Affari Europei e Supporto Giuridico

**Maurizio Ricciardelli**

Dirigente del Servizio affari legislativi e qualità della normazione della Regione Emilia-Romagna

**Olga Simeon**

Funzionaria Regione Friuli Venezia Giulia, coordinatore tecnico interregionale Aiuti di Stato della Conferenza delle Regioni e Province Autonome, Commissione Affari europei e internazionali



---

## Criteria editoriali

---

Istituzioni del Federalismo pubblica contributi scientifici sulle autonomie territoriali, espressione di diverse aree disciplinari, con una naturale preferenza per l'ambito giuridico e politico. IdF accetta solo contributi originali inediti. In base a specifici accordi con l'Autore e in casi particolari potranno essere pubblicati anche lavori già editi o in corso di pubblicazione in altra sede, fatto salvo apposito richiamo in nota da parte dell'Autore. Si accettano contributi redatti su file di testo in italiano, inglese, spagnolo, francese, che verranno pubblicati in lingua originale. Una volta accettato, il lavoro è coperto dal *copyright* della Rivista e non può essere riprodotto senza autorizzazione.

*Criteri di revisione.* Tutti i contributi da pubblicare sono sottoposti ad una doppia revisione effettuata direttamente dai componenti del Comitato Scientifico oppure affidata a esperti esterni individuati dallo stesso Comitato Scientifico, che resta comunque l'organo competente a decidere in via definitiva sulla pubblicazione o meno di un articolo. La revisione è effettuata attraverso il metodo del referaggio anonimo a "doppio cieco" (che esclude la conoscenza reciproca tra Autore e *referees*) al termine del quale viene comunicato all'Autore l'esito della valutazione. Per i contributi redatti da Autori individuati dal Comitato scientifico almeno uno dei due referaggi sarà comunque anonimo. I principali criteri per la selezione dei contributi sono: rigore e coerenza metodologica; struttura e impianto dell'articolo; originalità e no-

vità dell'apporto scientifico; fondatezza delle argomentazioni a sostegno della tesi; correttezza/completezza delle fonti e della bibliografia.

La Rivista si divide in varie Sezioni, articolate in Saggi e articoli, Note e commenti, Osservatorio regionale, Letture e segnalazioni.

*Saggi e articoli.* La parte prevalente della Rivista è dedicata alla pubblicazione di saggi e articoli che pervengono spontaneamente alla Rivista oppure vengono commissionati *ad hoc* ad Autori individuati dal Comitato scientifico. Questi contributi hanno una dimensione orientativa compresa tra le 20.000 e le 70.000 battute, note a piè di pagina e spazi inclusi, e devono essere corredati da un *abstract*.

*Note e commenti.* In questa sezione vengono pubblicati contributi più brevi, commenti a fonti normative, note a sentenza. Ai fini della pubblicazione i contributi, di dimensione di norma non eccedente le 40.000 battute, vengono valutati secondo un criterio di attualità del tema trattato e di attinenza agli argomenti di interesse della Rivista.

*Osservatorio regionale.* La sezione è dedicata a rassegne di giurisprudenza, legislazione regionale, analisi di buone prassi territoriali, notizie provenienti dalla Unione europea e altre notizie tratte dai materiali pubblicati on-line sul sito della Regione Emilia-Romagna e sul sito della Rivista.

*Letture e segnalazioni.* In questa sezione si pubblicano recensioni a lavori monografici e segnalazioni bibliografiche.