

della politica italiana sui diversi temi di normazione comunitaria ed a individuare la posizione che il Governo intenderà sostenere nelle sedi istituzionali comunitarie.

Al CIACE è affidato il compito di procedere all'esame e al coordinamento degli orientamenti delle amministrazioni e degli altri soggetti interessati, anche sulla base delle osservazioni e degli atti adottati dal Parlamento e dagli organi parlamentari nonché delle osservazioni trasmesse dalle Regioni, dalle Province autonome e dagli enti locali, per ricondurre a unità le diverse posizioni espresse da tutti i soggetti chiamati a partecipare al processo di formazione degli atti comunitari.

Nel decreto di attuazione sono state individuate altre funzioni del CIACE, il quale potrà:

- facoltativamente esprimersi in merito all'opportunità di apporre in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea una riserva di esame parlamentare;
- esaminare, su richiesta del Ministro per le politiche comunitarie, questioni di particolare rilievo emerse nel corso della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, convocata dal Governo ai fini del raggiungimento dell'intesa, a norma dell'art. 5, comma 4, della legge 4 febbraio 2005, n. 11;
- proporre al Ministro per gli affari regionali le questioni relative all'elaborazione degli atti comunitari e dell'Unione europea da sottoporre alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anche ai fini della convocazione della sessione comunitaria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome a norma dell'art. 17 della legge 4 febbraio 2005, n. 11;
- esaminare, su richiesta del Ministro per le politiche comunitarie, questioni di particolare rilievo emerse nel corso della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, convocata ai sensi dell'art. 6, comma 1, della legge 4 febbraio 2005, n. 11 e proporre al Ministro per le politiche comunitarie le questioni di particolare rilevanza negli ambiti di competenza degli enti locali da sottoporre alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali ai fini della convocazione della sessione comunitaria a norma dell'art. 18 della legge 4 febbraio 2005, n. 11.

Anche nella "fase discendente" il CIACE potrà svolgere un efficace ruolo di impulso e di coordinamento per consentire una più puntuale attuazione delle direttive e una regolare esecuzione degli obblighi connessi alle procedure di infrazione. A tal fine, il Comitato può:

- esprimere valutazioni e segnalazioni in merito allo stato di conformità dell'ordinamento interno e degli indirizzi di politica del Governo agli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea e delle Comunità europee, ai fini della verifica periodica della conformità dell'ordinamento nazionale all'ordinamento giuridico comunitario ex art. 8, comma 3, della legge 4 febbraio 2005, n. 11, per formulare le direttive e gli indirizzi conseguenti;
- pronunciarsi sulle misure urgenti per l'adeguamento agli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario e dell'Unione europea di cui all'art. 10 della legge 4 febbraio 2005, n. 11, formulando valutazioni e proposte;
- adottare direttive per il coordinamento delle amministrazioni dello Stato in vista della predisposizione del disegno di legge comunitaria, sulla base degli indirizzi del

Parlamento, delle indicazioni delle amministrazioni interessate e del parere della Conferenza Stato-Regioni;

- formulare valutazioni e proposte ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dalla legislazione vigente, esprimendosi sulla opportunità di intervenire con provvedimento legislativo;
- proporre questioni relative all'attuazione degli atti comunitari e dell'Unione europea da sottoporre alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anche ai fini della convocazione della sessione comunitaria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome a norma dell'art. 17 della legge 4 febbraio 2005, n. 11.

La struttura tecnica di supporto del CIACE è costituita dal Comitato tecnico permanente, incaricato di svolgere le attività preparatorie e di coordinamento finalizzate alle riunioni del CIACE e tutte le attività ad esse connesse e conseguenti, secondo le linee generali e le direttive impartite dallo stesso CIACE.

Le norme che disciplinano in dettaglio la composizione e il funzionamento di quest'organo sono contenute nel decreto ministeriale, che prevede il collegamento dell'attività del Comitato tecnico sia con il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, presso il quale, del resto, esso stesso è incardinato, sia con il Ministero degli affari esteri, il quale, attraverso la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea (ITALRAP), fornisce gli elementi utili alla determinazione della posizione del Governo ed esprime la posizione italiana nelle competenti sedi comunitarie e dell'Unione europea; il medesimo collegamento è inoltre stabilito con le Regioni e le Province autonome nel caso in cui si trattino questioni che interessano altresì le medesime.

Il decreto ministeriale che regola l'attività del Comitato tecnico prevede tra l'altro la programmazione delle sedute del medesimo in relazione al calendario delle sedute del Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER), trattandosi dell'organo che, nelle sue diverse articolazioni, costituisce la sede dove avviene e si concretizza la reale discussione tra i Paesi membri sui progetti di atti normativi; pertanto è apparso idoneo formalizzare un collegamento, sì da permettere al Comitato tecnico di adattare i propri lavori alle esigenze che possono sorgere dalle discussioni in seno al COREPER.

Infine, si è ritenuto opportuno istituire un ufficio di segreteria comune al CIACE e al Comitato tecnico permanente, per assicurare un collegamento costante dei due organi e agevolare il ruolo preparatorio che il Comitato tecnico svolge nei confronti dell'attività del CIACE.

b) I tavoli di coordinamento

Un particolare strumento di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alle decisioni relative alla formazione di atti normativi comunitari è previsto dall'art. 5 della legge n. 11/2005, che sancisce varie modalità di intervento di tali soggetti a diversi livelli. Una di queste è rappresentata dalla convocazione, da parte del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, dei rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome ai tavoli di coordinamento nazionale quando si discutono materie di competenza di queste ultime.

L'attuazione della disposizione in oggetto, che riguarda anche gli enti locali per le materie di interesse, ai sensi dell'art. 6, comma 2, della medesima legge, è in *itinere*, essendo state già invitate sia la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome a dettare i criteri di individuazione dei propri rappresentanti, sia la Conferenza Stato-città a stabilire le modalità per la designazione ad opera degli enti locali di esperti da convocare alle riunioni indette dal Dipartimento, in modo da consentire la effettiva condivisione, da parte di tali soggetti, della posizione italiana da sostenere in sede di Unione europea.

L'operatività dei tavoli di coordinamento potrà quindi iniziare fin dai primi mesi del 2006.

4. ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DELL'UNIONE E RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE EMANATE

4.1. Le novità in tema di recepimento

L'attività di recepimento della normativa comunitaria nel corso del 2005 è stata notevolmente influenzata dalle innovazioni recate in materia dalla legge 4 febbraio 2005, n. 11 (*"Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari"*), che ha ridisegnato il quadro normativo primario in materia, con lo scopo principale di adeguare l'attività di adempimento degli obblighi comunitari alle innovazioni di sistema recate dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di riforma del Titolo V della Costituzione.

La parte più rilevante delle disposizioni di attuazione in questione è costituita dagli atti normativi di recepimento delle direttive comunitarie, che sono adottati solitamente nella forma di decreto legislativo o di regolamento governativo.

La normativa nazionale contempla, tuttavia, anche la possibilità che gli obblighi derivanti dalle direttive comunitarie vengano adempiuti attraverso semplici atti amministrativi, nel caso in cui le fonti comunitarie non richiedano in via indefettibile la spendita di un potere normativo da parte dell'Italia (si veda, al riguardo, l'art. 9, comma 5, lettera b) della legge n. 11 del 2005, secondo cui, nell'ambito della relazione al disegno di legge comunitaria annuale, il Governo – fra l'altro – *"fornisce l'elenco delle direttive attuate o da attuare in via amministrativa"*).

E' sui primi che ci si soffermerà con maggiore dettaglio in questa sede, pur sottolineando che la legge 11 del 2005 ha esteso il novero degli atti posti a disposizione delle Autorità nazionali (statali e regionali), al fine di conseguire l'ottemperanza agli obblighi comunitari, in tal modo ampliando la tipologia di atti già previsti dalla previgente legge 9 marzo 1989, n. 86 (c.d. 'legge La Pergola').

Fra le principali novità in materia devono menzionarsi:

- l'espressa previsione che la legge comunitaria annuale possa recare (fra l'altro) disposizioni occorrenti per dare esecuzione ai trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea (art. 9, comma 1, lettera e));
- la previsione secondo cui la legge comunitaria annuale possa recare disposizioni che individuano i principi fondamentali nel rispetto dei quali le Regioni e le Province autonome esercitano la propria competenza normativa per dare attuazione o assicurare l'applicazione di atti comunitari nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione (art. 9, comma 1, lettera f));
- la previsione secondo cui la legge comunitaria annuale possa recare disposizioni che, nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome, conferiscono delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi recanti sanzioni penali per la violazione delle disposizioni comunitarie recepite dalle Regioni e dalle Province autonome (art. 9, comma 1, lettera g));
- la previsione secondo cui, nelle materie di competenza legislativa regionale ed al fine di prevenire l'eventuale ritardo da parte delle Regioni nell'adozione dei propri

strumenti di recepimento, la legge medesima possa recare disposizioni emanate nell'esercizio del potere sostitutivo (preventivo) di cui all'art. 117, quinto comma, Cost., salvo il carattere 'cedevole' delle disposizioni statali di recepimento in tal modo emanate (art. 9, comma 1, lettera h));

- la previsione secondo cui, in particolari situazioni determinatesi a seguito dell'adozione di atti normativi o di sentenze della Corte di Lussemburgo, il Consiglio dei Ministri possa adottare provvedimenti legislativi di carattere urgente, con la previsione di particolari cautele per l'ipotesi in cui i provvedimenti da adottare coinvolgano le competenze di Regioni o Province autonome (art. 10, legge 11 del 2005, cit.).

Sempre con riferimento alle modalità di gestione della c.d. 'fase discendente' del processo normativo comunitario, l'art. 11 della legge ha rimodulato la materia dell'attuazione in via regolamentare ed amministrativa, mentre l'art. 16, pur riprendendo ed ampliando *in parte qua* il contenuto delle previgenti disposizioni di cui alla c.d. 'Legge La Pergola', ha ridisciplinato la tematica dell'attuazione delle direttive comunitarie da parte delle Regioni e delle Province autonome in modo maggiormente aderente alle innovazioni recate dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

4.2. La legge comunitaria 2004

A circa due mesi dalla promulgazione della legge n. 11/2005, è stata approvata la legge 18 aprile 2005, n. 62 ('Comunitaria 2004'), che nella struttura di fondo rispecchia l'assetto della legge comunitaria antecedente alla riforma del febbraio 2005, ciò in ragione del fatto che il relativo disegno di legge era stato presentato nella vigenza della precedente normativa (febbraio 2004).

Come per il passato, la legge in questione si articola in quattro parti.

La prima parte, dedicata alle disposizioni generali sui procedimenti per l'adempimento agli obblighi comunitari (Capo I - artt. 1-5), contiene la delega per l'emanazione di decreti delegati volti al recepimento delle direttive contenute negli allegati alla legge medesima, recando al contempo principi e criteri direttivi generali della delega legislativa.

La seconda parte è dedicata alle c.d. 'disposizioni particolari di adempimento', ossia a quegli interventi normativi primari imposti dalla necessità di far fronte a specifici obblighi comunitari e per i quali non appare necessario conferire delega legislativa, apparendo invece possibile intervenire direttamente con le disposizioni stesse della legge comunitaria. Fra le principali disposizioni di questo tipo contenute nella legge comunitaria 2004 appare opportuno ricordare:

- l'art. 7 della legge il quale, a seguito della sentenza della Corte di giustizia C-131/01, modifica l'art. 2 del regolamento di cui al d.m. 342/1995 in materia di ordinamento della professione di consulente in proprietà industriale;
- l'art. 8, che modifica l'art. 5 del d.lgs. 538 del 1992 in materia di distribuzione all'ingrosso dei medicinali per uso umano, stabilendo che la distribuzione all'ingrosso di tali medicinali è subordinata al possesso di una specifica autorizzazione;

- l'art. 9, che provvede al recepimento diretto della direttiva 2003/6/CE in tema di abuso di informazioni privilegiate e manipolazioni di mercato (c.d. direttiva '*market abuse*'), recando numerose disposizioni di modifica al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (d.lgs. 58 del 1998), con particolare riferimento alle materie della collaborazione fra Autorità nazionali e quelle degli altri Paesi, della comunicazioni al pubblico, della nozione di 'informazioni privilegiate', delle sanzioni penali ed amministrative in caso di abuso di tali informazioni, di poteri della Co.N.So.B. e di procedura sanzionatoria;
- l'art. 23, che reca disposizioni in materia di rinnovo dei contratti delle pubbliche amministrazioni per la fornitura di beni e servizi, abrogando in parte l'art. 6, comma 2 della l. 537 del 1993, che aveva dato luogo ad una procedura di infrazione ex art. 226 TCE;
- l'art. 24, che reca alcune modifiche alla legge quadro in materia di lavori pubblici, n. 109 del 1994 (c.d. 'legge Merloni'), al fine di adeguarsi al testo di alcune pronunce della Corte di Giustizia, nonché a quanto sostenuto dalla Commissione europea nell'ambito di alcune procedure di infrazione. In particolare, le modifiche in questione hanno riguardato: la qualificazione come appalti di lavori, di forniture ovvero di servizi dei contratti c.d. 'misti'; la questione degli incarichi di verifica; l'affidamento diretto della direzione dei lavori; l'obbligo di comunicazione dell'aggiudicazione definitiva dell'appalto ai concorrenti non aggiudicatari;
- l'art. 27, che reca disposizioni volte al puntuale recupero degli incentivi erogati ai sensi della legge 549 del 1995 in favore delle ex Aziende municipalizzate interessate dal processo di trasformazione in S.p.A. e che la Commissione europea, con decisione 2003/193/CE aveva dichiarato incompatibili con il mercato comune ai sensi dell'art. 88 del Trattato di Roma.

La terza parte della legge è rappresentata, infine, dalla fissazione di criteri specifici di delega riferiti ad alcune delle direttive da recepire tramite decreto legislativo ed incluse in uno dei due allegati alla legge stessa.

Come negli anni passati, l'esigenza di fissare criteri specifici di delega si pone, in particolare, a fronte di direttive di particolare rilevanza ed impatto per l'ordinamento.

La quarta parte della legge è rappresentata dai due allegati 'A' (comprendente le direttive per il cui recepimento non è richiesto il parere delle Commissioni parlamentari) e 'B' (comprendente le direttive per il cui recepimento tale parere è invece richiesto).

Al riguardo, appare opportuno segnalare che, mentre nel caso della legge comunitaria per il 2004 non è stato inserito il c.d. 'allegato C', recante l'elenco delle direttive da recepire in via regolamentare, tale allegato è stato invece inserito nella legge comunitaria 2005, su espressa richiesta parlamentare.

4.3. La legge comunitaria 2005

La legge comunitaria 2005 recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2005", approvata dal Parlamento il 18 gennaio 2006, è la prima redatta dopo l'entrata in vigore della legge 4 febbraio 2005, n.11.

Essa si compone di 26 articoli e di tre allegati (A, B e C), anche a seguito dell'implementazione del loro originario numero e contenuto nel corso della discussione parlamentare, con i quali si prevede il recepimento di 34 direttive (10 con l'allegato A, 22 con l'allegato B e 2 con l'allegato C). Nella relazione governativa al disegno di legge originario erano, inoltre, indicate, come previsto, le direttive da recepire in via amministrativa: delle 54 indicate, 39 risultano già attuate.

Una rilevante novità di ordine sistematico è costituita dall'introduzione, in correlazione con espressa norma autorizzante l'emanazione di regolamenti di delegificazione, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n° 400/1988, di nuova ed apposita tabella, denominata tabella C, nella quale sono indicate le direttive da recepirsi mediante tale fonte regolamentare.

Il Capo I (articoli 1 – 8) contiene le norme generali per l'adempimento degli obblighi comunitari.

Il Capo II (articoli 9 – 26) reca disposizioni particolari di adempimento e criteri specifici di delega legislativa per fattispecie espressamente individuate.

Si segnalano, in particolare:

- l'articolo 12, che detta la disciplina per la valutazione dell'idoneità dei titoli e delle certificazioni acquisiti in altri Stati membri, in Stati aderenti all'Accordo sullo Spazio economico europeo o nella Confederazione elvetica, richiesti per l'esercizio di una attività. Si tratta in sostanza di evitare che, per attività non coperte dalla normativa vigente sui titoli, possa essere pregiudicato il diritto di stabilimento e di libera circolazione, sanciti dal Trattato istitutivo della Comunità europea;
- l'articolo 13, recante modifiche alla disciplina del riconoscimento dei titoli di studio di istruzione di primo e di secondo grado, al fine di uniformare la normativa italiana al principio di libertà di circolazione e di stabilimento;
- l'articolo 20, che modifica il D.P.R. n. 54 del 2002, recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di circolazione e soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'UE, in linea con le procedure di infrazione 2003/2134 e 2003/2166, avviate dalla Commissione europea.

Per quanto riguarda gli allegati, i primi due, A e B, elencano le direttive da recepire con decreto legislativo e, come per gli anni precedenti, la differenza è data dall'iter di approvazione parzialmente diverso, dal momento che per le sole direttive contenute nell'allegato 'B' è previsto l'esame degli schemi di decreto da parte delle competenti commissioni parlamentari.

L'allegato 'C' riporta le direttive per le quali il Governo, come già precisato, è autorizzato all'emanazione di regolamenti di delegificazione, ai sensi dell'art. 17, comma 2 della legge 400 del 1988.

4.4. La legge comunitaria 2006

Lo schema di disegno di legge, recante le "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2006" è stato predisposto in aderenza a quanto sancito dagli articoli 8 e 9 della legge n.11/2005.

La struttura del testo, pur non differenziandosi sostanzialmente dalle linee portanti già ampiamente sperimentate nelle precedenti leggi comunitarie, recepisce, infatti, le innovazioni recate dalla riforma del 2005 ed, in particolare, individua i principi fondamentali in base ai quali informare l'esercizio da parte delle Regioni e delle Province autonome dell'attività normativa delle materie di competenza concorrente, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

Il testo si compone di 20 articoli e 3 allegati con i quali si prevede il recepimento di 23 direttive, di cui 17 indicate nell'allegato A, 4 nell'allegato B e 2 nell'allegato C.

La relazione illustrativa, conformemente alla citata legge-quadro, indica le direttive da recepirsi in via amministrativa.

Il Capo I contiene le disposizioni (articoli 1 e 2) che conferiscono al Governo delega legislativa per l'attuazione di direttive elencate negli allegati A, B, che richiedono l'introduzione di normative organiche e complesse, nonché le norme per l'attuazione di direttive con regolamento autorizzato (articolo 7). Nello stesso Capo viene anche conferita una delega biennale per l'emanazione di decreti legislativi recanti sanzioni penali ed amministrative di competenza statale per l'adempimento di obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario (articolo 3).

Il Capo II individua i principi fondamentali ai quali Regioni e Province autonome devono informare l'esercizio del potere normativo concorrente loro riconosciuto dalla Costituzione. In particolare, l'articolo 8, in attuazione di quanto dispone la legge-quadro n°11 del 2005 (articolo 9, comma 1, lettera f), individua, in linea con la giurisprudenza del Giudice delle Leggi, i principi fondamentali cui specificamente devono prestare ossequio le Regioni e le Province autonome in particolari materie di competenza concorrente, in sede di attuazione delle relative norme comunitarie, quali "professioni", "tutela e sicurezza del lavoro" e "tutela della salute".

Il Capo III contiene disposizioni dirette a modificare o abrogare disposizioni statali vigenti in contrasto con l'ordinamento comunitario, ovvero predispongono condizioni normative migliori per il recepimento e l'attuazione della disciplina comunitaria.

In particolare, si segnalano:

- l'articolo 9, che elenca i criteri e i principi direttivi per l'attuazione della direttiva 2005/14/CE sull'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli: più specificamente, sono stabiliti i nuovi massimali minimi obbligatori di copertura per l'assicurazione della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti;
- l'articolo 14, che è finalizzato a creare le condizioni per rendere possibile, in tempi ravvicinati, la realizzazione, nel settore della classificazione tradizionale e automatizzata delle carcasse bovine, di cui al regolamento (CEE) n.344/91, di un sistema nazionale conforme, per i profili sanzionatori, alla normativa comunitaria;
- l'articolo 18, che disciplina la materia della preparazione e del commercio degli alimenti per animali, di cui alla legge 15 febbraio 1963, n. 281, (depenalizzata con il decreto legislativo 20 dicembre 1997, n. 507, nell'ambito della generale depenalizzazione dei reati minori, come tutto il settore della produzione, commercio e igiene degli alimenti e delle bevande), con il quale si persegue la finalità di uniformare la disciplina sanzionatoria della

materia in questione, in correlazione con quanto dispone, da un lato, il Regolamento comunitario n.178/2002, che fissa le procedure e gli obblighi a carico degli operatori, e, dall'altro, apposito schema di decreto legislativo sanzionatorio, già approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri ed attualmente al parere delle Commissioni parlamentari, dopo aver acquisito il parere della Conferenza Stato Regioni, recante esclusivamente sanzioni amministrative pecuniarie, in attuazione del citato regolamento comunitario.

Completano lo schema di disegno di legge gli allegati A B e C, nonché l'elenco degli atti normativi con i quali nelle singole Regioni e Province autonome si è provveduto a dare attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di rispettiva competenza.

La legge n. 11 del 2005, all'art. 8, comma 5, lettera e) prevede, infatti, che l'elenco di tali atti normativi sia inserito nella relazione al disegno di legge comunitaria annuale e che sia fatto pervenire alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche Comunitarie da parte della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province Autonome entro il 25 gennaio di ciascun anno.

Alla predetta data, risultavano pervenuti i dati relativi alla Regioni Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Toscana¹ e Veneto e nelle Province autonome di Trento e Bolzano.

I primi due contengono l'elencazione delle direttive da recepire con decreto legislativo e, come per gli anni precedenti, la differenza è data dall'iter di approvazione parzialmente diverso, dal momento che per le sole direttive contenute nell'allegato 'B' è previsto l'esame degli schemi di decreto da parte delle competenti commissioni parlamentari.

L'allegato 'C' contiene l'elenco delle direttive per le quali il governo è autorizzato all'emanazione di regolamenti autorizzati, ai sensi dell'art. 17, comma 2 della legge 400 del 1988.

4.5. I risultati dell'attività svolta in termini di miglioramento del deficit di recepimento

All'inizio del 2005, il *deficit* di recepimento dell'Italia – che è misurato, come per tutti gli altri Stati membri, da un indicatore predisposto dalla Direzione generale per il Mercato interno della Commissione europea e rappresenta il rapporto fra il numero totale delle direttive che costituiscono l'*acquis* comunitario in tema di mercato interno, il cui termine di recepimento sia scaduto alla data della rilevazione (al novembre del 2005, tale valore era pari a n. 1.639 direttive), ed il numero totale di tali direttive che il singolo Stato membro abbia omesso di recepire tempestivamente alla data della rilevazione stessa - presentava un quadro piuttosto preoccupante.

Le periodiche rilevazioni statistiche compiute dalla Commissione europea sugli indici di attuazione delle direttive da parte degli Stati membri (*score-board*) mostrano un andamento del tutto irregolare nell'attività di recepimento svolta dall'Italia, la quale, dopo essersi attestata in una posizione intermedia nel novembre del 2004, è regredita, nei primi mesi

¹ La Regione Toscana ha comunicato che, nell'anno 2005, non ha dato diretta attuazione a direttive comunitarie e che la verifica dello stato di conformità del proprio ordinamento al diritto comunitario è stata condotta con esito positivo.

dell'anno 2005, addirittura all'ultimo posto della classifica (*tab. 1*) con la percentuale di attuazione più bassa.

TABELLA 1.

COMMISSIONE EUROPEA. Segretariato Generale
Stato della comunicazione delle misure nazionali di attuazione delle direttive
Data di riferimento: 03-03-2005

Fonte:ASMODEE II

Posizionamento	Stati membri	Totale delle direttive arrivate a scadenza alla data di riferimento	Totale delle direttive per le quali è stato comunicato il recepimento	% di comunicazione
1	Lituania	2589	2576	99.50
2	Danimarca	2538	2521	99.33
3	Spagna	2559	2533	98.98
4	Austria	2546	2520	98.98
5	Germania	2543	2516	98.94
6	Finlandia	2537	2509	98.90
7	Regno Unito	2536	2504	98.74
8	Slovenia	2572	2539	98.72
9	Polonia	2565	2529	98.60
10	Ungheria	2567	2528	98.48
11	Irlanda	2554	2515	98.47
12	Belgio	2596	2556	98.46
13	Svezia	2524	2481	98.30
14	Paesi Bassi	2540	2494	98.19
15	Malta	2570	2521	98.09
16	Francia	2541	2490	97.99
17	Portogallo	2581	2519	97.60
18	Estonia	2549	2486	97.53
19	Repubblica Ceca	2573	2509	97.51
20	Slovacchia	2582	2517	97.48
21	Cipro	2570	2504	97.43
22	Lussemburgo	2546	2476	97.25
23	Lettonia	2590	2508	96.83
24	Grecia	2545	2454	96.42
25	Italia	2550	2456	96.31
	MEDIA CE	2559	2510	98.12

La posizione dell'Italia restava del tutto non soddisfacente anche a seguito della pubblicazione dei dati aggiornati a tutto il mese di giugno 2005 (*Scoreboard* n. 14 del luglio 2005).

In tale occasione emergeva, infatti, che il *deficit* in questione fosse pari al 4,1%, con un risultato idoneo a collocare ancora l'Italia al venticinquesimo posto dell'UE nella graduatoria in questione.

La situazione appena descritta ha reso necessaria la profusione di un particolare sforzo organizzativo, al fine di recuperare le posizioni perdute nel corso degli anni.

In particolare, si è proceduto a rafforzare lo strumento delle sottocommissioni per il recepimento delle direttive comunitarie, che costituiscono articolazione funzionale dell'unica Commissione di recepimento istituita presso il Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri ad opera dell'art. 19 della legge 16 aprile 1987, n. 183 (c.d. 'Legge Fabbri') e che rappresentano il centro propulsore dell'attività tecnica preordinata a coadiuvare l'attività di recepimento delle direttive comunitarie da parte del Consiglio dei Ministri.

La nomina di sei nuovi presidenti di sottocommissione, insieme ad uno sforzo corale da parte di tutte le amministrazioni coinvolte, ha consentito di realizzare già dalla metà del 2005 un importantissimo risultato in termini di recupero della pregressa situazione di svantaggio.

Particolarmente importante risulta, al riguardo, l'attività di recepimento svolta con riferimento alle direttive contenute negli allegati di cui alla legge 31 ottobre 2003, n. 306 ('Legge comunitaria 2003').

Nel mese di aprile 2005, fra le undici direttive incluse nell'allegato 'A' alla legge in questione ne risultavano recepite solo tre, mentre fra le trentanove direttive di cui all'allegato 'B' ne risultavano recepite diciannove.

Dopo circa tre mesi di intenso lavoro, si è giunti (fine di luglio 2005) al sostanziale completamento dell'attività di recepimento delle direttive previste dalla legge comunitaria 2003. Ed infatti, nel breve lasso di tempo in questione sono state recepite tutte le otto direttive mancanti di cui all'allegato 'A' e ben diciannove fra le venti direttive di cui all'allegato 'B' (la ventesima direttiva, la 2000/60/CE, in realtà, è stata inclusa nel testo del provvedimento sulla c.d. 'delega ambientale', approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri del 18 novembre 2005).

L'impegno profuso è proseguito, a seguito dell'approvazione della legge comunitaria 2004, con un deciso impulso per il più sollecito completamento dei lavori delle singole sottocommissioni di recepimento.

Ed infatti, benché i termini di scadenza della delega per l'emanazione dei decreti di recepimento delle direttive di cui alla legge n. 62 del 2005 siano previsti in un periodo piuttosto lungo (compreso fra maggio e novembre 2006), l'intendimento perseguito dal Governo è stato quello di accelerare l'attività di attuazione delle direttive contenute nella legge comunitaria 2004, tenuto conto della peculiare complessità, anche politica, di alcune di esse e dell'ormai imminente fine della legislatura.

In alcuni casi la necessità di anticipare il più possibile l'attività di recepimento è stata determinata dal fatto che il termine previsto dalle direttive stesse per la propria attuazione è scaduto ancor prima dell'entrata in vigore della legge 62 del 2005, come nel caso della direttiva 2003/87/CE, concernente il sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella comunità, e della direttiva 2003/96/CE, recante il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, il cui termine comunitario di recepimento era fissato al 31 dicembre 2003.

Anche l'attività di recepimento delle direttive comprese nella legge comunitaria 2004 ha già conosciuto un significativo progresso.

In particolare, al gennaio 2006, fra le dieci direttive incluse nell'allegato 'A' della legge, quattro sono state approvate dal Consiglio dei Ministri in via definitiva e quattro in via preliminare.

Per quanto concerne, invece, le quaranta direttive di cui all'allegato 'B', cinque sono state approvate dal Consiglio dei Ministri in via definitiva ed altre quindici in via preliminare, mentre per altre due sono in corso i lavori della sottocommissione di cui all'art. 19 della 'legge Fabbri'.

I positivi risultati dello sforzo di miglioramento sin qui profuso emergono dai dati rilevati nel mese di novembre 2005, dai quali risulta che l'Italia è risalita di due posizioni in graduatoria in meno di quattro mesi (*tab. 2*).

In particolare, il *deficit* italiano risultava, al 30 novembre 2005, pari al 3,1%, con un miglioramento di 2,2 punti percentuali rispetto alla rilevazione del febbraio precedente, allorquando l'indicatore in questione presentava — come si è detto — un valore dello 5,3%. Nella più recente rilevazione comunitaria, il dato italiano risulta sostanzialmente in linea con la media europea (pari al 2,7%) ed emerge che, ormai, su un totale di 1.639 direttive mercato interno, solo in due casi il ritardo nel recepimento ha superato i due anni.

TABELLA 2.

COMMISSIONE EUROPEA. Segretariato Generale
 Stato della comunicazione delle misure nazionali di attuazione delle direttive
 Data di riferimento: 04-11-2005

Fonte: ASMODEE II

Posizionamento	Stati membri	Totale delle direttive arrivate a scadenza alla data di riferimento	Totale delle direttive per le quali è stato comunicato il recepimento	% di comunicazione
1	Lituania	2648	2640	99.70
2	Polonia	2624	2616	99.70
3	Germania	2600	2587	99.50
4	Ungheria	2627	2613	99.47
5	Danimarca	2597	2582	99.42
6	Finlandia	2595	2578	99.34
7	Regno Unito	2594	2577	99.34
8	Cipro	2629	2610	99.28
9	Belgio	2654	2632	99.17
10	Lettonia	2649	2627	99.17
11	Slovacchia	2641	2619	99.17
12	Malta	2624	2602	99.16
13	Estonia	2608	2586	99.16
14	Austria	2603	2581	99.15
15	Svezia	2582	2559	99.11
16	Slovenia	2633	2609	99.09
17	Paesi Bassi	2599	2575	99.08
18	Irlanda	2612	2584	98.93
19	Spagna	2617	2586	98.82
20	Repubblica Ceca	2631	2594	98.59
21	Francia	2601	2563	98.54
22	Portogallo	2639	2580	97.76
23	Italia	2608	2549	97.74
24	Grecia	2603	2536	97.43
25	Lussemburgo	2604	2530	97.16
	MEDIA CE	2617	2589	98.92

Il dato in questione risulta fra i più favorevoli degli ultimi anni e rappresenta uno stimolo per gli ulteriori miglioramenti da realizzare nei mesi a venire, tenuto conto dell'obbligo per tutti gli organi costituzionali (art. 117, comma 1, Cost.) di consentire il tempestivo adeguamento del nostro ordinamento interno alle norme comunitarie.

5. SITUAZIONE RELATIVA ALLE PROCEDURE DI INFRAZIONE

La relazione annuale della Corte di Giustizia delle Comunità europee, pubblicata nell'aprile 2005, ha evidenziato un quadro delle procedure di infrazione per inadempimento che appare ancora complessivamente poco soddisfacente per il nostro Paese.

L'Italia continua a detenere il primato tra i membri dell'Unione come numero di contestazioni inviate alla Corte di Lussemburgo dal 1952 al 2004 (498). Si tratta in larga parte di un dato cumulato storicamente, derivante anche dai meccanismi parlamentari per il recepimento di direttive prima dell'approvazione della Legge La Pergola nel 1989, che, istituendo la legge comunitaria con cadenza annuale, ha consentito di recuperare terreno.

Nel 2005 è stato quindi profuso grande impegno per migliorare la preoccupante situazione dell'Italia relativa alla delicata materia delle infrazioni comunitarie, considerato che lo Stato è l'unico destinatario delle sentenze di condanna della Corte di Giustizia europea, nonostante, nella maggior parte dei casi, non sia responsabile delle violazioni contestate. Il predetto impegno ha permesso l'archiviazione di 126 procedimenti di infrazione avviati nei confronti dell'Italia e consente di prevedere una migliore collocazione del nostro Paese nella prossima graduatoria.

Complessivamente le procedure di infrazione pendenti – n. 247, di cui n. 57 per mancata trasposizione di direttive e n. 190 relative a casi di non corretta applicazione del diritto comunitario - possono attualmente suddividersi nel modo che segue:

a) procedure per violazione al diritto comunitario

lettere di messa in mora ex art.226	n. 63
lettere di messa in mora complementare	n. 13
pareri motivati ex art.226	n. 66
pareri motivati complementari	n. 6
ricorsi	n. 25
sentenze di accertamento dell'inadempimento	n. 3
lettere di messa in mora ex art.228	n. 8
lettere di messa in mora complementare ex art.228	n. 1
pareri motivati ex art.228	n. 4
ricorso ex art.228	n. 1

b) procedure per mancata attuazione

lettere di messa in mora ex art.226	n. 24
pareri motivati ex art.226	n. 29
ricorsi	n. 2
lettere di messa in mora ex art.228	n. 2

L'attuale situazione continua, comunque, a destare preoccupazione non solo sotto il profilo numerico ma soprattutto per la ridotta sensibilità al problema, che emerge dai dati a disposizione, ove si consideri, in particolare, che il maggior numero di infrazioni è dovuto al mancato rispetto di norme in materia ambientale e precisamente alla costante omissione della preventiva valutazione di impatto ambientale da parte, per lo più, degli enti locali.

La ragione di ciò è imputabile alla scarsa conoscenza delle complesse normative che regolano la materia e, al tempo stesso, alla mancanza, sino ad oggi, di un adeguato collegamento tra amministrazione statale e amministrazioni locali.

Per agevolare il conseguimento dell'obiettivo di pervenire ad un'ulteriore drastica riduzione delle infrazioni si potrebbe prevedere l'adozione di ulteriori misure:

- di tipo conoscitivo, quale l'organizzazione di incontri periodici che, nel dar conto degli orientamenti emersi nella Commissione riguardo a particolari tematiche o espressi dagli organi di giustizia comunitaria, siano finalizzati alla discussione e al confronto sugli argomenti più complessi, in modo che gli operatori siano posti in condizione di avvalersi di apposite linee-guida;
- di tipo preventivo, quale incoraggiare la nomina, presso ciascuna amministrazione statale e presso ciascun ente locale, di uno o più responsabili per le infrazioni, con il compito di coordinare e di dare impulso alle attività ad esse inerenti, controllando e monitorando i risultati ottenuti.

Infine, un dato di particolare interesse consiste nell'elevato numero di domande di interpretazione del diritto comunitario che vengono avanzate in via pregiudiziale da giurisdizioni del nostro Paese. In tale ambito, risuliamo superati solo dalla Germania (1414 richieste avanzate dai giudici tedeschi dal 1952 al 2004, contro le 844 presentate da nostre giurisdizioni).

Ciò conferma l'esigenza di maggiore approfondimento e confronto delle tematiche comunitarie a tutti i livelli operativi.

RIEPILOGO PROCEDURE DI INFRAZIONE ANNO 2005**a) Situazione riferita all'intero anno 2005**

	Pendenza dal 1.1.2005	Sopravvenute	Archivate	Pendenza dal 31.12.2005
Procedure	272	101	126	247

b) Situazione antecedente alla data di insediamento del Governo attualmente in carica

	Pendenza dal 1.1.2005	Sopravvenute	Archivate	Pendenza dal 23.4.2005
Procedure	272	31	9	294

c) Situazione dalla data di insediamento del Governo attualmente in carica

	Pendenza dal 23.4.2005	Sopravvenute	Archivate	Pendenza dal 31.12.2005
Procedure	294	70	117	247