

per la semplificazione (PAS) coordina tutti gli interventi diretti alla semplificazione e miglioramento della regolazione.

Tra le soluzioni oggetto di valutazione, è allo studio l'ipotesi di adozione di uno strumento innovativo, assimilabile all'«ordine di esecuzione». Strumento utilizzabile solo per talune specifiche fattispecie di fonti comunitarie: le direttive comunitarie che contengono disposizioni normative tali da poter essere immediatamente applicate nell'ordinamento repubblicano. Tra queste rientrano le direttive self executing, le cui caratteristiche essenziali sono state tracciate dalla giurisprudenza comunitaria.

L'esigenza che tale strumento potrebbe essere in grado di soddisfare è la rapidità, rectius il sicuro adeguamento dell'ordinamento ai termini previsti dall'atto comunitario. In un'ottica più ampia, sarebbe, altresì, 'alleggerito' l'onere che ricade, per quanto di specifica competenza, alle amministrazioni statali ed al legislatore. Si determinerebbe, così, una riduzione del carico di lavoro in fase di definizione della legge comunitaria e, soprattutto, nella fase operativa, che vede impegnate le amministrazioni competenti che operano sia singolarmente sia nei 'tavoli' istituiti per la redazione, in particolare, degli schemi dei decreti legislativi. Eguale osservazione può essere condotta anche là dove il recepimento delle direttive abbia luogo attraverso i più agili strumenti regolamentari od amministrativi.

Al riguardo, determinanti potranno essere anche gli esiti dell'indagine conoscitiva sul bilancio e sulle prospettive della legge Buttiglione, in corso presso la Camera dei Deputati e attraverso la quale si intende fare il punto - a tre anni dall'entrata in vigore della legge n. 11 del 2005 - sulla adeguatezza dei meccanismi di trasposizione nell'ordinamento nazionale delle normative comunitarie.

Nell'ambito dell'indagine e del dibattito parlamentare sul disegno di legge comunitaria 2007 si è già ribadito quanto rilevato nella precedente Relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea, riguardo alla necessità di rivedere la norma che prevede la discussione congiunta della legge comunitaria e della Relazione, per abbreviare la tempistica dell'approvazione da parte delle Camere. Si tratta di una innovazione che il Governo ritiene indispensabile e per la quale si attende il necessario intervento delle Camere.

In tale sede si vuole segnalare lo stretto rapporto che intercorre tra fase ascendente e discendente ed il fondamentale ruolo che le amministrazioni statali e le regioni sono chiamate ad adempiere in entrambe le fasi.

Prosegue il confronto con le Regioni sui temi comunitari, dal quale nel corso del 2007 è scaturito il già descritto intervento normativo relativo all'abrogazione dalla legge 11/2005 della previsione relativa all'indicazione, tra i contenuti della legge comunitaria, dei principi fondamentali nel rispetto dei quali le regioni e le province autonome esercitano la propria competenza normativa attuativa degli atti comunitari in caso di legislazione concorrente. In occasione dell'ultima sessione comunitaria della Conferenza Stato-regioni quando, è emersa altresì l'incongruenza tra il termine di presentazione del disegno di legge comunitaria in

Parlamento (31 gennaio) e quello di invio da parte della Conferenza dei Presidenti dei dati relativi alle leggi regionali e provinciali di recepimento della normativa comunitaria (25 gennaio). Tenuto conto che tali dati devono essere inseriti nella relazione illustrativa del disegno di legge comunitaria, l'ultimo termine appare troppo ravvicinato al primo. Pertanto, si sta valutando di intervenire sulla disposizione della legge 11/2005 che fissa i predetti termini, al fine di anticipare quello entro il quale le Regioni devono provvedere all'inoltro dei dati.

2.6 Le procedure di infrazione

Al 1° gennaio 2007 nei confronti dell'Italia risultavano ufficialmente aperte 226 procedure di infrazione. Di queste 39 attenevano a mancata trasposizione di direttive nell'ordinamento italiano e 187 riguardavano casi di non corretta applicazione del diritto comunitario. A fine anno le procedure aperte risultano 198, di cui 165 per violazione del diritto comunitario e 33 per mancata trasposizione di direttive. Per la prima volta dal 2001, quindi, si è ritornati sotto le 200 procedure d'infrazione.

Tabella

Evoluzione delle procedure di infrazione nel corso del 2007

Tipologia	Situazione 1.1.2007	Situazione 1.7.2007	Situazione 31.12.2007
Violazione del diritto comunitario	187	165	165
Mancata attuazione di direttive comunitarie	39	53	33
Totale	226	218	198

Si conferma e si consolida così il trend positivo iniziato nel 2006 dopo l'insediamento dell'attuale Governo, dovuto all'effetto combinato, oltre che del numero elevato di archiviazioni di procedure d'infrazione (126), del numero ugualmente consistente di chiusure di casi ancora allo stadio di reclamo (75) e della conseguente riduzione di nuove contestazioni formali di inadempimento.

Particolarmente significativa, sotto questo profilo, è stata l'ultima sessione trimestrale del Collegio dei Commissari dell'11 dicembre 2007. Delle 48 decisioni adottate nei confronti dell'Italia ben 34 hanno portato alla chiusura di procedure d'infrazione (32 archiviazioni e 2 rinunce a ricorsi già introdotti in Corte di giustizia), mentre 10 hanno archiviato altrettanti reclami. A fronte di ciò, il Collegio ha deciso l'apertura di una sola nuova procedura di infrazione.

Il grande sforzo compiuto dal Governo va valutato non solo in assoluto, ma anche comparativamente. Benché non siano ancora disponibili dati complessivi aggiornati a tutto il 2007, certamente l'Italia è ancora lo Stato membro con il più alto numero di infrazioni. Ma con altrettanta certezza essa è più attiva di tutti gli altri nel porvi rimedio. Nel 2007 il numero

annuale di nuove procedure d'infrazione aperte nei confronti dell'Italia si è sostanzialmente allineato a quello degli altri grandi Stati membri, mentre il numero delle archiviazioni è stato di gran lunga il maggiore di tutti. Limitandoci ad una comparazione ancora con gli altri Grandi, con le 126 archiviazioni dell'anno appena trascorso l'Italia ha chiuso il 50% in più di casi della Francia ed addirittura il doppio rispetto alla Germania, al Regno Unito ed alla Spagna. Quando si guardi poi alla media europea (55), il nostro Paese è ben oltre il doppio.

Per il futuro ci si attende, nei primi mesi del 2008, l'archiviazione di più di una trentina di ulteriori procedure d'infrazione (equamente ripartite tra casi di mancato recepimento e casi di violazione del diritto comunitario), con un'ulteriore riduzione del numero complessivo che dovrebbe attestarsi intorno alle 170, collocando così finalmente l'Italia in una situazione più dignitosa rispetto all'osservanza dei suoi obblighi comunitari.

Un miglioramento deciso sotto questo aspetto lo si è peraltro già avuto in relazione al recepimento delle direttive, il cui andamento ha contribuito significativamente anche alla diminuzione del numero delle procedure d'infrazione. Come si è già ricordato l'ultimo Scoreboard 16 bis pubblicato dalla Commissione nel novembre scorso ha registrato per l'Italia il risultato migliore a partire dalla pubblicazione del primo Scoreboard avvenuta nel 1997. Il tasso di direttive non recepite entro i termini prescritti rispetto al totale (c.d. "deficit di trasposizione") è infatti diminuito dal 2,7% del novembre 2006 all'1,3% attuale, mettendosi in linea con la media europea (1,2%).

Perché i risultati appena riepilogati fossero raggiunti, il Governo ha profuso, in particolare attraverso la Struttura di missione istituita nel 2006 all'interno del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio, un grande impegno.

E' proseguita in primo luogo la passi delle c.d. "riunioni pacchetto", nel quadro delle quali si procede, sotto la presidenza del Coordinatore della Struttura di missione, ad un esame congiunto tra la Commissione europea e le Amministrazioni interessate di una serie di casi facenti capo ad una stessa Direzione generale della Commissione, al fine di evitare che contestazioni o lettere di messa in mora già avviate arrivino allo stadio di vero e proprio contenzioso.

Nel corso del 2007 si sono tenute tre riunioni pacchetto formali - in materia di appalti, di libera circolazione delle merci e di energia/trasporti - che hanno avuto un esito altamente positivo grazie all'adozione da parte italiana di soluzioni concrete che hanno consentito l'archiviazione dei dossier esaminati in tempi relativamente brevi.

Inoltre, la Struttura di missione ha organizzato e coordinato talune riunioni pacchetto più informali in particolare con funzionari della DG Mercato interno, nonché numerosi incontri a Bruxelles tra i Servizi della Commissione e le Amministrazioni statali o locali o enti pubblici italiani dedicati a questioni specifiche o procedure di infrazione che necessitavano di un approfondimento sulla base di un dialogo diretto.

Nel contempo, si è consolidata l'opera di coordinamento che il Dipartimento delle politiche comunitarie assicura nel rapporto con le diverse Amministrazioni centrali o locali responsabili delle questioni oggetto di procedure d'infrazione. Sono state infatti molte le riunioni

convocate dalla Struttura di missione per concordare e predisporre di concerto con tutte le amministrazioni interessate le risposte da dare alle lettere di messa in mora o ai pareri motivati della Commissione. La Struttura ha inoltre assicurato anche una costante consulenza alle altre Amministrazioni nella preparazione dei provvedimenti di attuazione degli obblighi comunitari gravanti sullo Stato.

Allo scopo di rendere più efficiente quest'opera di coordinamento e consulenza, e più in generale la trattazione delle diverse procedure, il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie ha completato nel 2007 l'allestimento di un Archivio informatico nazionale delle procedure di infrazione (EUR-Infra), all'interno del quale documenti e informazioni relativi al precontenzioso e contenzioso comunitari trovano compiuta e sistematica organizzazione. Esso sarà operativo a partire da febbraio del 2008.

Ai fini del lavoro delle Amministrazioni coinvolte nelle procedure d'infrazione, EUR-Infra è destinato a diventare uno strumento insostituibile per una maggiore efficienza nel coordinamento di attività che coinvolgono soggetti diversi e tra loro geograficamente dislocati, assicurando, al tempo stesso, 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. Ma EUR-Infra non sarà solo una raccolta di dati in formato elettronico, ma anche un metodo di gestione della pratica. L'archivio contiene infatti la versione integrale digitalizzata di tutta la documentazione relativa alle singole procedure d'infrazione e alle attività ad esse connesse, quali la corrispondenza tra le amministrazioni, le riunioni e le altre attività di coordinamento.

Esso consentirà inoltre 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. Grazie ad un'attività di costante aggiornamento, curata direttamente dai responsabili dei dossiers, saranno disponibili in qualunque momento dati completi, attendibili ed ufficiali sulla situazione delle procedure d'infrazione a carico dell'Italia. Da questo punto di vista esso è destinato a rappresentare un importante strumento di lavoro, oltre che per il Dipartimento, anche per tutti gli altri soggetti che partecipano alla gestione delle procedure d'infrazione, quali la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione Europea, il Ministero degli affari esteri e le Amministrazioni interessate. Al tempo stesso, EUR-Infra garantirà, pur con le opportune limitazioni d'accesso, trasparenza e informazione per i cittadini, le istituzioni e le altre amministrazioni.

Merita di essere segnalato che il sistema è stato progettato e realizzato ad un costo davvero minimo, nonostante la complessità del lavoro richiesto, sia dal punto di vista della messa a punto dello strumento informatico, che da quello del caricamento dei dati e della redazione di schede tecniche delle procedure di infrazione. Essenziale, anche in questo, è stato il ruolo svolto dalla Struttura di missione per le procedure di infrazione. Quest'ultima ha coordinato il progetto in ogni sua fase, dalla ideazione alla presentazione ufficiale dell'Archivio alle altre amministrazioni, evidenziando di volta in volta le esigenze connesse alla gestione

delle procedure d'infrazione e proponendo le soluzioni tecniche più idonee per consentire la piena esplicazione di tutte le potenzialità del nuovo sistema.

Il Dipartimento delle politiche comunitarie ha assicurato nel corso del 2007 anche il necessario rapporto con il Parlamento per quanto riguarda l'informazione delle Camere sull'andamento del precontenzioso e del contenzioso comunitario dell'Italia, nonché circa le problematiche sollevate dalle singole procedure d'infrazione. La Struttura di missione ha in particolare predisposto e presentato nello scorso mese di luglio il primo Rapporto semestrale al Parlamento ed alla Corte di Conti sulle procedure d'infrazione, sul contenzioso dinanzi alla Corte di giustizia e sulle procedure in materia di aiuti di Stato, previsto dall'art. 15 bis della legge 4 febbraio 2005 n. 11 (dove è stato introdotto dall'art. 7 della Legge comunitaria 2006). Essa ha inoltre coadiuvato gli Uffici del Ministero dell'Economia e delle Finanze nella preparazione della Relazione che, ai sensi dello stesso articolo, il Ministro dell'Economia, di concerto con il Ministro delle Politiche europee, deve trasmettere sempre semestralmente al Parlamento ed alla Corte dei Conti sulle eventuali conseguenze di carattere finanziario derivanti dalle procedure d'infrazione. La Relazione è stata presentata alle Camere nel mese di dicembre.

Dal canto suo, in occasione di ciascuna riunione trimestrale della Commissione europea in materia di infrazioni, il Coordinatore della Struttura di missione si è recato presso la XIV Commissione del Senato (Commissione Politiche dell'Unione europea), su invito del suo Presidente, per informare la Commissione sulla situazione delle procedure d'infrazione e fornire un quadro delle modalità d'intervento della Struttura di missione.

Il Dipartimento ha anche assicurato il coordinamento tra le Amministrazioni dello Stato ed in seno alla Conferenza Stato-Regioni, ai fini della preparazione di un Accordo tra il Governo e le Autonomie locali sulla gestione delle procedure d'infrazione che coinvolgono quest'ultime. L'Accordo, la cui conclusione è stata fortemente caldeggiata dalle Regioni a seguito dell'introduzione da parte della Legge Finanziaria 2006 del c.d. diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle Amministrazioni regionali o locali che si rendano responsabili di sanzioni pecuniarie nei confronti dell'Italia nel quadro di una procedura d'infrazione, mira a fissare una serie di regole procedurali per una trattazione coordinata con le Regioni e gli altri Enti locali delle procedure d'infrazione di cui gli stessi siano responsabili. La redazione del testo dell'Accordo è stata sostanzialmente completata nel mese di dicembre; ed esso dovrebbe essere ufficialmente sottoscritto all'inizio del 2008.

Un cenno infine all'interlocuzione del Dipartimento delle politiche comunitarie con la Commissione europea sul piano della disciplina generale del controllo sulla concreta applicazione del diritto comunitario. Con una sua Comunicazione del 5 settembre 2007 ("Un'Europa dei risultati – Applicazione del diritto comunitario" [COM (2007) 502]), la Commissione ha tracciato un quadro delle attuali modalità di gestione delle infrazioni, prospettando alcune ipotesi di modifica delle stesse volte ad assicurare una maggior prevenzione, una risposta più efficace agli inadempimenti, ed un rafforzamento del dialogo tra istituzioni e Stati membri e della trasparenza verso il pubblico. In particolare la Commissione

intende procedere alla trattazione dei casi secondo linee di priorità, intensificando il ritmo delle decisioni nella maggior parte delle fasi procedurali per le violazioni che riterrà più gravi perché generano maggiori rischi, hanno ripercussioni più estese per i cittadini e le imprese e hanno un carattere di persistenza accertato dalla Corte di giustizia.

La Comunicazione ha inoltre anticipato l'intenzione della Commissione di lanciare nel 2008 un Progetto pilota a partecipazione libera, diretto a sperimentare un nuovo metodo di lavoro per quanto riguarda le richieste di informazioni e le denunce relative alla corretta applicazione del diritto comunitario che le pervengono. L'idea è di affidare agli Stati membri il compito di rispondere direttamente e rapidamente ai cittadini, fornendo a questi ultimi le informazioni richieste, o offrendo una soluzione al loro problema. In tal modo si opererà al livello più vicino ai cittadini e dovrebbe essere possibile ridurre al minimo l'apertura di nuove procedure d'infrazione.

Il Governo italiano, attraverso il Dipartimento delle Politiche Comunitarie, ha prontamente deciso di aderire al Progetto pilota. Le modalità della sua organizzazione concreta sono state oggetto di un primo esame nel corso di una riunione del Gruppo di esperti sul recepimento e sull'applicazione del diritto comunitario, tenutasi a Bruxelles l'11 dicembre 2007, alla quale l'Italia ha partecipato con una delegazione diretta dal Coordinatore della struttura di missione. La definizione del Progetto è destinata a proseguire nei prossimi mesi del 2008.

Passando ad una valutazione di merito delle procedure di infrazione aperte nei confronti dell'Italia, appare innanzi tutto utile riportare una loro classificazione per stadio, partendo ovviamente da quello che costituisce l'atto formale di apertura, la lettera di messa in mora, ed elencando i successivi passaggi, ciascuno corrispondente ad un maggior livello di gravità.

Tabella

Stadio delle procedure di infrazione al 31 dicembre 2007

Messe in mora	73
Messe in mora complementari	12
Pareri motivati	47
Pareri motivati complementari	2
Decisioni di ricorso	9
Ricorsi	25
Sentenze	19
Messe in mora ex art. 228	4
Messe in mora complementari ex art. 228	1
Pareri motivati ex art. 228	4
Ricorsi ex art. 228	2
Totale	198

Facendo un raffronto con i dati dell'anno precedente, va, in particolare, sottolineato che, a fronte di una considerevole diminuzione dei pareri motivati (da 77 a 47) e dei ricorsi alla Corte di Giustizia (da 37 a 25), si registra un crescente aumento delle sentenze ex articolo 226 già pronunciate (da 6 a 19), cioè di quelle sentenze che constatano l'avvenuto inadempimento senza comminare, per fortuna, alcuna sanzione pecuniaria, ma dando la possibilità allo Stato membro di adeguarsi, generalmente al più tardi nei due mesi successivi.

In diminuzione, anche se di poco, risultano invece le procedure ex articolo 228, cioè quelle procedure che riguardano mancati adempimenti di precedenti sentenze di condanna della Corte di Giustizia, suscettibili, quindi, di portare ad un'ulteriore sentenza di condanna accompagnata però questa volta da pesanti sanzioni pecuniarie nei confronti dello Stato (da 22.000 a 700.000 euro per ogni giorno di inadempimento dalla seconda sentenza e secondo la gravità dell'infrazione più una multa forfetaria minima di 9.920.000 euro).

Si riporta, di seguito, una suddivisione delle procedure di infrazione per materia (che non necessariamente coincide con l'amministrazione competente).

Tabella

Procedure di infrazione per settori al 31 dicembre 2007

Politiche ambientali	55
Appalti	24
Fiscalità e dogane	21
Giustizia	1
Lavoro e affari sociali	13
Salute	12
Libera prestazione di servizi e di stabilimento	12
Affari economici e finanziari	8
Libera circolazione dei capitali	1
Libera circolazione delle merci	13
Affari interni	4
Politiche agricole	4
Affari esteri	3
Comunicazioni	4
Energia	5
Trasporti	7
Pesca	4
Concorrenza e aiuti di Stato	3
Tutela dei consumatori	1
Libera circolazione delle persone	2
Istruzione e università	1
Totale	198

L'Ambiente si conferma come il settore con il maggior numero di procedure, anche perché, come è stato più volte ribadito, nella maggior parte dei casi per la loro risoluzione vi è la necessità di un forte impegno da parte degli enti territoriali o locali. Tuttavia, l' incisiva azione di coordinamento del Dipartimento, nel corso dell'anno, è riuscita a ridurre in modo abbastanza considerevole reclami e procedure di infrazione.

Di particolare rilievo sociale e politico è stata la decisione da parte della Commissione europea di aprire, il 27 giugno 2007, nei confronti del Governo italiano una procedura di infrazione (2007/2195) sulla questione delle discariche in Campania. L'aggravarsi della situazione di emergenza ha fatto sì che la Commissione in data 17 ottobre 2007, con lettera di messa in mora complementare, richiedesse per la Regione un piano diretto a realizzare un

efficace sistema di smaltimento e raccolta di rifiuti per uscire dall'emergenza ed arrivare ad un nuovo regime ordinario sostenibile.

Di contro, sempre nell'anno di riferimento, ci sono state archiviazioni definitive di particolare rilevanza, quali, ad esempio, quella relativa al Ponte di Messina (2003/4090) e quella concernente l'obbligo di mantenere un livello minimo di scorte petrolifere (2006/2420); ugualmente importante, anche perché essendo allo stadio di parere motivato ex articolo 228, avrebbe comportato il rischio di pesanti sanzioni pecuniarie, l'archiviazione della procedura relativa alla bonifica della discarica di rifiuti pericolosi e non pericolosi nel Comune di Castelliri, in provincia di Frosinone (1998/5091).

In tutti i casi le comunicazioni delle autorità italiane sono state ritenute soddisfacenti dalla Commissione europea.

Ricorsi di particolare rilevanza presentati dal Governo italiano contro decisioni della Commissione europea

Secondo quanto previsto dall'articolo 15, comma 1, lettera e), della legge 4 febbraio 2005, n. 11, si elencano qui di seguito i ricorsi presentati dal Governo italiano nel corso dell'anno 2007 contro decisioni della Commissione europea. I ricorsi in questione, di competenza del Tribunale di primo grado, sono trattati secondo una procedura basata in line di principio su una fase scritta (seguita dal controricorso della Commissione) e su una fase orale, cui fa seguito la pronuncia del Tribunale.

Ricorsi presentati dal Governo italiano nel corso dell'anno 2007

Causa T-93/07, Italia c. Commissione

Ricorso presentato il 22 marzo 2007 con il quale la Repubblica italiana chiede l'annullamento delle note della Commissione europea - DG politica regionale, dell'11.1.2007, n. 175 e del 12.1.2007, n. 234, aventi ad oggetto Pagamenti della Commissione differenti dall'ammontare richiesto, con riferimento al Programma POR Sicilia (n.CCI 1999 IT 161 PO 011).

Causa T-119/07, Italia c. Commissione

Ricorso presentato il 16 aprile 2007 dalla Repubblica italiana contro la decisione del 7 febbraio 2007, relativa all'esenzione dell'accisa sugli oli minerali utilizzabili come combustibili per la produzione di allumina nella regione di Gardanna, nella regione di Shannon e in Sardegna, che ha dichiarato legittime le esenzioni fiscali attribuite dal Governo italiano alla Eurallumina S.p.A. per l'80 % del loro ammontare, stabilendo per il restante 20 % l'obbligo del recupero delle agevolazioni accordate alla beneficiaria a partire dal 1° gennaio 2004.

Causa T-135/07, Italia c. Commissione

Ricorso presentato il 19 aprile 2007 dalla Repubblica italiana che chiede l'annullamento, ai sensi dell'articolo 230 del Trattato CE, della decisione contenuta nella lettera prot. 3585 del 7 febbraio 2007 dal Direttore generale della DG agricoltura della Commissione europea con cui si respinge la richiesta delle autorità italiane di adottare misure eccezionali di sostegno al mercato italiano della carne di pollame per quanto riguarda i pulcini distrutti nelle zone colpite da influenza aviaria e soggette a misure veterinarie restrittive della circolazione nel periodo dicembre 1999 – settembre 2003.

Causa T-204/07, Italia c. Commissione

Ricorso presentato il 4 giugno 2007 con il quale la Repubblica italiana chiede l'annullamento delle note della Commissione europea - DG politica regionale, del 26.3.2007, n. 03059 e del 14.5.2007, n. 04718, aventi ad oggetto Pagamenti della Commissione differenti dall'ammontare richiesto, con riferimento al Programma POR Sardegna 2000-2006 (n. CCI 1999 IT 161 PO 010).

Causa T-205/07, Italia c. Commissione

Ricorso presentato il 4 giugno 2007 dalla Repubblica italiana per l'annullamento del bando per la manifestazione di interesse per la formazione di un elenco di candidati che potranno essere assunti come contrattisti per attività varie all'interno delle istituzioni e delle agenzie comunitarie, pubblicato soltanto in lingua inglese, francese e tedesca in data 27.3.2007.

Causa T-267/07, Italia c. Commissione

Ricorso presentato il 9 luglio 2007 dalla Repubblica italiana per l'annullamento della decisione della Commissione n. C (2007) 1091 del 27.4.2007 relativa alla liquidazione dei conti degli organismi pagatori degli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 2006, finanziate dal FEOGA, sezione garanzia, nella parte in cui ha posto a carico della Repubblica italiana, per il 50%, le conseguenze finanziarie del mancato recupero di importi dovuti a casi di irregolarità o negligenze.

Causa T-285/07, Italia c. Parlamento e Commissione

Ricorso presentato il 18 luglio 2007 dalla Repubblica italiana per l'annullamento del bando di concorso per la formazione di una graduatoria di assunzione a 20 posti di Amministratore nel campo delle scienze dell'informazione (biblioteche/documentazione), pubblicato nelle sole edizioni in lingua inglese, francese e tedesca nella GUCE dell'8 maggio 2007, numero C103 A.

Causa T-298/07, Italia c. Commissione

Ricorso presentato il 2 agosto 2007 con il quale la Repubblica italiana chiede l'annullamento delle note della Commissione europea - DG politica regionale, aventi ad oggetto Pagamenti della Commissione differenti dall'ammontare richiesto, con riferimento DOCUP Lazio Ob.2 2000-2006 (n.CCI 2000 IT 16.2DO 009), DOCUP Veneto Ob.2 2000-2006 (n.CCI 2000 IT 16.2DO 005), DOCUP Piemonte Ob.2 2000-2006 (n.CCI 2000 IT 16.2DO 007), POR Campania 2000-2006 (n.CCI 1999 IT 16.1PO 007).

Causa C-393/07, Italia c. Parlamento europeo

Ricorso presentato il 9 agosto 2007 dalla Repubblica italiana per l'annullamento della decisione del Parlamento europeo 24 maggio 2007 relativa alla verifica dei poteri dell'On. Beniamino Donnici.

Causa T-381/07, Italia c. Commissione

Ricorso presentato il 27 settembre 2007 con il quale la Repubblica italiana chiede l'annullamento delle note della Commissione europea - DG politica regionale, aventi ad oggetto Pagamenti della Commissione differenti dall'ammontare richiesto, con riferimento DOCUP Toscana Ob.2 (n.CCI 2000 IT 16.2DO 001), DOCUP Veneto Ob.2 2000-2006 (n.CCI 2000 IT 16.2DO 005), DOCUP Lazio Ob.2 2000-2006 (n.CCI 2000 IT 16.2DO 009), DOCUP Piemonte Ob.2 2000-2006 (n.CCI 2000 IT 16.2DO 007), POR Campania 2000-2006 (n.CCI 1999 IT 16.1PO 007).

Tra i ricorsi sopra elencati vanno in particolare segnalati quelli riguardanti il regime linguistico dell'Unione europea (cause T-205/07 e T-285/07). Con essi il Governo ha inteso reagire anche attraverso la via giudiziaria alla tendenza della Commissione e di altre Istituzioni dell'Unione a privilegiare nel funzionamento di questa un regime trilingue (francese, inglese e tedesco) che penalizza la lingua italiana.

E' infine da ricordare, su un altro piano, che con sentenze della Corte di Giustizia, sono stati respinti due ricorsi per inadempimento presentati dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia all'esito di procedure d'infrazione. Si tratta della procedura d'infrazione 2002/5403 sulla cattiva applicazione delle direttive 92/43/CE e 79/409/CE, concernenti la conservazione degli uccelli selvatici nella Regione Puglia e della procedura 2003/4545 concernente l'affidamento delle attività di trasporto sanitario nel territorio della Regione Toscana.

3. FORMAZIONE ALL'EUROPA DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

La formazione comunitaria diretta alle Pubbliche Amministrazioni si è sviluppata, nel corso del 2007, attraverso il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN) è orientato a realizzare una politica regionale unitaria attraverso una forte complementarità tra gli interventi da attuare con i Fondi strutturali e quelli finanziati dalle risorse nazionali, puntando ad una maggiore coerenza tra i diversi livelli di responsabilità. In questo quadro complessivo, si è andata sempre più sviluppando l'integrazione tra le politiche di sviluppo e riequilibrio territoriale e le politiche nazionali ordinarie legate alla Strategia di Lisbona.

Questi elementi di novità introdotti nella programmazione 2007-2013 impongono di operare un notevole sforzo in termini di governance complessiva del sistema, attraverso un'azione di rafforzamento strutturale delle competenze della Pubblica Amministrazione. Tale finalità costituisce una delle priorità (Priorità 10), nelle quali si articola la strategia complessiva tracciata nel QSN.

In particolare, al punto 10.1.3 di tale Priorità, vengono indicati, per le Amministrazioni regionali e le Province autonome, gli obiettivi di colmare tempestivamente e correttamente, nelle materie di propria competenza legislativa, le lacune presenti nel recepimento degli atti comunitari che possono arrecare ostacolo alla realizzazione degli interventi e di assicurare l'acquisizione all'interno della propria struttura amministrativa delle competenze tecniche e degli strumenti interpretativi resi disponibili dalle Amministrazioni nell'ambito delle regole connesse alla problematica del mercato interno e della concorrenza."

Tra gli strumenti posti in essere per dare attuazione alla suddetta Priorità, assume rilievo il Programma Operativo Nazionale "Governance e assistenza tecnica" (PON GAT). In particolare la linea 5 dell'Asse II del richiamato Programma finanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), denominata "Rafforzamento delle strutture operative e competenze della Pubblica Amministrazione", è diretta ad assicurare, attraverso le Amministrazioni centrali competenti, un supporto specialistico alle Regioni, volto a favorire il cambiamento organizzativo e l'adeguamento delle competenze tecniche.

Gli ambiti di intervento, espressamente individuati nel PON GAT, riguarderanno prioritariamente le politiche di mainstream (pari opportunità e ambiente), le azioni volte alla accelerazione e al rafforzamento delle attività di recepimento della normativa comunitaria, il supporto al monitoraggio del perseguimento degli obiettivi di Lisbona più rilevanti ai fini dell'attuazione del QSN, le politiche per l'internazionalizzazione, l'adeguamento/aggiornamento degli strumenti di programmazione, la sussidiarietà verticale, funzionale ed orizzontale all'interno della Pubblica Amministrazione.

In tale contesto il Dipartimento per le politiche comunitarie ha presentato, nel mese di gennaio 2007, un progetto operativo di assistenza tecnica, nell'ambito del PON "Governance e assistenza tecnica", con la finalità di supportare le Regioni dell'obiettivo Convergenza per una tempestiva e corretta attuazione della normativa comunitaria che maggiormente impatta sui programmi operativi (favorendo anche la loro conoscenza e partecipazione alla fase

ascendente per una più consapevole valutazione della portata e ricaduta delle norme in formazione), per prevenire ovvero risolvere le procedure di infrazione e per migliorare il raccordo tra le politiche ordinarie finalizzate agli obiettivi della Strategia di Lisbona e gli interventi dei Programmi operativi.

Nel corso dell'anno si sono tenuti incontri con l'Autorità di gestione del PON GAT (Dipartimento per le politiche di sviluppo) e con l'Organismo intermedio (Dipartimento della funzione pubblica), delegato all'attuazione della linea 5 dell'Asse II del PON, per la definizione dei documenti di programmazione.

Sono state, altresì, avviate consultazioni con le Regioni dell'obiettivo Convergenza al fine di orientare le attività previste con il Progetto operativo ai reali fabbisogni di assistenza tecnica.

Altro strumento di formazione, concretizzato nel corso del 2007, è stato l'Accordo di formazione e ricerca, tra il Ministero della Pubblica Istruzione ed il Dipartimento per le politiche comunitarie intitolato "La dimensione europea dell'educazione". Sulla base di tale Accordo, il 14 Dicembre 2007, è stato firmato un Accordo di programma triennale, che rinnova il precedente conclusosi con il Seminario Nazionale di Senigallia (4-6 dicembre 2007).

Tale nuova proposta, si rivolge a tutto il personale docente, i dirigenti scolastici, il personale ATA e gli studenti di ogni ordine e grado.

Il contenuto delle attività formative riguarda: lo sviluppo di tematiche rivolte all'accrescimento del senso di identità europea e dei suoi valori; la piena partecipazione allo sviluppo sociale ed economico dell'UE, e la conoscenza delle sue Istituzioni e delle sue politiche; l'approfondimento della Strategia di Lisbona ed i temi dell'Anno europeo delle Pari Opportunità per tutti (2007), dell'Anno europeo del Dialogo interculturale (2008) ed infine dell'Anno europeo dell'Educazione attraverso la creatività (2009).

4. RAFFORZAMENTO DELLA PRESENZA ITALIANA PRESSO LE ISTITUZIONI DELLA UE

Risorse umane e Istituzioni europee

Situazione attuale

Un aspetto che il Governo italiano ha seguito con particolare attenzione è quello delle risorse umane. In un'Europa che diventa ogni giorno di più una società della conoscenza fondata sulle competenze, la crescita economica e sociale di un paese diventa sempre più dipendente dalla sua capacità di promuovere e valorizzare le proprie risorse umane, innanzitutto all'interno della pubblica amministrazione. Vale per la pubblica amministrazione nazionale, che deve tra l'altro potersi relazionare con autorevolezza, competenza e dimestichezza, con le Istituzioni europee. Vale ugualmente per la pubblica amministrazione europea, che deve comprendere nei suoi ranghi una presenza congrua di funzionari di nazionalità italiana, adeguata per quantità, qualità, livello e distribuzione settoriale tra le diverse politiche, affinché le capacità di analisi, di ascolto e di contributo italiano possano meglio essere prese in piena considerazione. Contare di più in Europa significa dunque avere, oltre alla rappresentanza politica, anche una presenza soddisfacente nell'amministrazione europea, pur nell'ovvio rispetto dell'indipendenza della funzione pubblica europea stessa.

Se l'analisi dei numeri sembra favorevole all'Italia (la percentuale di funzionari italiani nelle Istituzioni europee è pari al 10-11%: l'Italia è cioè il paese più rappresentato dopo il Belgio), un esame qualitativo evidenzia invece il fatto che i funzionari di nazionalità italiana non sono sufficientemente presenti in eguale misura nelle funzioni di concetto né tanto meno nelle funzioni dirigenziali. Questo problema è particolarmente acuto ai livelli sub apicali (Direttori) della Commissione europea, dove la presenza italiana è inferiore a quella degli altri grandi paesi. Nei gradi intermedi, invece, la presenza di funzionari italiani è più adeguata, mentre può essere definita soddisfacente la quota di agenti temporanei italiani i quali (con 677 unità) si collocano ad un livello inferiore solo ai belgi e sensibilmente superiore ai principali partner comunitari.

Inoltre, nonostante i progressi compiuti negli ultimi tempi, l'Italia non riesce tradizionalmente a distaccare presso le Istituzioni europee un numero di Esperti Nazionali Distaccati (END) pari agli altri grandi paesi: nel passato le amministrazioni italiane sono state spesso riluttanti a privarsene e talvolta, al rientro in patria dopo un periodo di distacco a Bruxelles, il loro patrimonio di "know-how" acquisito in Europa non viene sfruttato o valorizzato dall'amministrazione di provenienza. Ora, gli END rappresentano un vantaggioso investimento di medio –lungo termine sia per l'amministrazione nazionale sia per quella europea, perché permettono un'operazione di formazione accelerata, di pedagogia reciproca e di migliore comprensione delle rispettive prassi e regole amministrative.

Gli ultimi concorsi generali e inter-istituzionali per accedere alla carriera di funzionario europeo, che si sono conclusi nel 2007, hanno visto risultati lusinghieri per i concorrenti italiani.

Tuttavia, le possibilità concrete di assunzione nel corso dei prossimi due o tre anni (che coincidono con la durata di validità delle liste di idoneità dei vincitori di concorso) sono relativamente limitate. La ragione risiede nel vincolo per le amministrazioni europee di assumere in priorità nuovi funzionari provenienti dai paesi EUR12 di recente adesione, sino al raggiungimento degli obiettivi a suo tempo prefissati; inoltre, il relativo “gelo” della creazione di nuovi posti di bilancio previsto dalle prospettive finanziarie sino al 2013, rende di fatto molto più lento e difficile l'effettivo reclutamento dei giovani e meritevoli vincitori di concorso italiani, o comunque provenienti dai paesi membri del gruppo EUR15.

Iniziative del 2007

Considerato quindi il contesto, il Governo italiano ha voluto affrontare le difficoltà ed i limiti suesposti con un approccio coordinato e strategico. Il problema delle risorse umane in sede europea è infatti una priorità per la quale occorre realizzare un cambiamento non solo di prassi e organizzativo, ma prima di tutto culturale, e che riguarda la maniera in cui l'Italia può competere e di farsi valere in Europa. Si è ritenuta necessaria una vera e propria politica a 360 gradi per promuovere le risorse umane italiane in Europa, che si tratti dei posti di vertice nelle diverse Istituzioni, degli Esperti Nazionali Distaccati (END), o dei nuovi vincitori di concorso.

A livello generale, è stato organizzato un migliore coordinamento tra Presidenza del Consiglio, Dipartimento per le Politiche Comunitarie, Ministero degli Affari Esteri e Rappresentanza permanente a Bruxelles. Per far questo, è stato creato un “Gruppo di coordinamento” che ha il compito di monitorare la presenza italiana nelle Istituzioni europee – con particolare attenzione alle posizioni di vertice – e di prendere iniziative coordinate e sinergiche per sostenere candidature italiane di qualità in settori e politiche importanti e “sensibili”.

Questo coordinamento, e l'accurato lavoro di analisi e di “mappatura” della presenza italiana nelle diverse Istituzioni dell'Unione ha permesso di raggiungere già dal 2007 alcuni successi. Sulle posizioni di vertice, la nuova capacità di monitoraggio e di anticipazione ha visto la nomina di ben due Vice Direttori Generali italiani alla Commissione europea nell'estate 2007. Attualmente, si contano alla Commissione tre Direttori Generali e 5 Vice Direttori Generali italiani: un eccellente risultato rispetto a un' Unione composta da ormai 27 Stati membri. Considerando inoltre che altri due Direttori Generali italiani sono rispettivamente presenti nei ranghi del Parlamento Europeo e del Segretariato del Consiglio dei Ministri, si può asserire che, almeno per le posizioni di massimo vertice, l'Italia goda in Europa di una rappresentanza adeguata anche rispetto agli altri grandi paesi.

Per le altre posizioni di dirigenza, ed in particolare per i Direttori, l'Italia sconta invece un certo divario generazionale causato dalla scarsità di assunzioni italiane nelle Istituzioni europee nel corso degli anni '80: manca quindi per il momento un adeguato serbatoio di ricambio soprattutto per le posizioni di Direttore nelle diverse Istituzioni, e in particolare alla Commissione europea . Tuttavia le prospettive di recuperare o conquistare nuove posizioni in

settori prioritari sono senz'altro più favorevoli nell'arco dei prossimi 5-10 anni. Si stanno infatti affacciando ai primi gradi della dirigenza ("middle management") gli esponenti di quella nuova generazione di funzionari italiani, di quantità congrua e di ottima qualità, entrati nelle Istituzioni europee con i concorsi degli anni '90. L'opera di monitoraggio e coordinamento segue da vicino e con anticipo le possibilità di nomina a posizioni dirigenziali che si vengono man mano ad aprire, incoraggiando candidature italiane adeguate. Nello stesso modo, una particolare attenzione viene dedicata alla presenza di funzionari italiani nei diversi Gabinetti dei Commissari europei.

Per permettere un contatto più approfondito tra il Governo ed i funzionari italiani delle Istituzioni europee, nonché una migliore conoscenza reciproca, nel corso del 2007 sono stati organizzati diversi incontri tra esponenti del Governo e personale comunitario. Inoltre, la Rappresentanza permanente a Bruxelles ha istituito la prassi di riunioni periodiche e sistematiche con i funzionari italiani, su diversi temi di interesse comune.

Obiettivo fondamentale della nuova generale strategia del Governo italiano è quello di migliorare i contatti, la conoscenza e le relazioni tra l'Amministrazione italiana e quella Comunitaria. Gli Esperti Nazionali Distaccati (END), sono uno strumento essenziale di questo miglioramento. Per favorire un maggior ricorso a questa opportunità, è stata condotta una serie di azioni, tra le quali la firma, da parte dei Ministri D'Alema, Bonino e Nicolais, di un'apposita Direttiva (G.U. n. 235 del 9 ottobre 2007) volta a sensibilizzare tutte le Amministrazioni nazionali ad un migliore ricorso alla risorsa degli Esperti Nazionali Distaccati. Inoltre, è stata incoraggiata una nuova strategia per sensibilizzare, da un lato, le pubbliche amministrazioni italiane sull'importanza di costruire canali diretti con Bruxelles, e per fare in modo, dall'altro, che queste risorse siano adeguatamente valorizzate, al loro rientro in Italia, sulla base dell'esperienza e delle conoscenze acquisite durante il periodo di distacco. Anche grazie a queste azioni, nel dicembre 2007 il contingente di END italiani ha raggiunto le 124 unità, distribuite tra le diverse Istituzioni ed Agenzie europee.

Ad ulteriore rafforzamento della presenza italiana presso le Istituzioni UE concorrono anche i programmi di scambio tra Istituzioni UE e Pubblica amministrazione italiana, tra i quali il Programma di scambio di funzionari diplomatici, nel cui ambito durante il 2007 è stato definito lo scambio tra due diplomatici italiani e due funzionari della Commissione europea.

Infine, una rafforzata capacità di indirizzo e di ascolto è stata messa in campo per assistere e consigliare i giovani italiani vincitori degli ultimi concorsi, inter-istituzionali o specifici, e che si trovano attualmente su liste di idoneità, e in attesa di assunzione. Questi giovani vincitori devono essere infatti incoraggiati e aiutati nel loro avvicinarsi ai meandri dell'amministrazione comunitaria, in attesa di riuscire ad essere effettivamente assunti a Bruxelles o a Lussemburgo, affinché sentano alle spalle il conforto e la copertura di un

“sistema paese” e affinché possano effettuare scelte informate, adeguate e tempestive per l'orientamento della loro futura carriera.

Prospettive per il 2008

Il lavoro di coordinamento e monitoraggio della presenza italiana presso le Istituzioni europee sarà mantenuto ed intensificato nel 2008. Si tratta infatti di un anno destinato alla preparazione dell'entrata in vigore del nuovo Trattato di Lisbona, che avrà ricadute importanti anche a livello delle strutture dell'amministrazione comunitaria. Il Governo italiano intende ispirare ed accompagnare la riflessione in corso, nell'ambito delle Istituzioni europee, in merito alle modifiche strutturali che dovranno essere messe in opera, dopo la ratifica del Trattato, in particolare in vista del nuovo assetto della gestione della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione. Nel 2008 sarà comunque necessario adottare misure adeguate al fine di consentire un'adeguata partecipazione dei funzionari italiani al Servizio europeo per l'azione esterna, la cui istituzione è prevista dal Trattato.

Il 2008 vedrà anche la messa in atto di un importante esercizio di mobilità nel senior management della Commissione europea. Dalla riforma dello Statuto dei funzionari europei del 2004, infatti, è previsto che tutti i managers e coloro che detengono posizioni cosiddette “sensibili” (per esempio gestione di personale, di fondi, compiti amministrativi e di controllo), procedano ad una mobilità dopo un massimo di cinque anni nella stessa posizione o incarico amministrativo. Nel 2008 la mobilità riguarderà un alto numero di Direttori Generali e Direttori alla Commissione europea, anche per la concomitanza di un certo numero di esodi per raggiunti limiti di età. E' quindi fondamentale far sì che questo riassetto preveda una positiva ricaduta qualitativa e quantitativa sulla presenza italiana ai vertici della Commissione.

I primi risultati positivi ottenuti nel 2007 dalla maggiore attenzione alla politica di posizionamento e riassorbimento degli Esperti Nazionali Distaccati (END) devono costituire per le amministrazioni un incentivo ad intensificare l'utilizzo di questa opportunità. Il coordinamento previsto dalla Direttiva END sarà proseguito e rafforzato nel corso del 2008.

Nella stessa misura, il Governo intende avvalersi in modo costruttivo della risorsa costituita dal vivaio di giovani vincitori di concorsi europei, in attesa che vengano assunti dalle diverse Istituzioni comunitarie. Verrà intensificata l'azione di contatto e interrelazione con coloro che si trovano attualmente sugli elenchi di idoneità, sia per assisterli nella loro ricerca di una posizione stabile nelle Istituzioni europee, sia per fornire loro anche la possibilità di una formazione preventiva o di una breve esperienza nell'ambito dell'amministrazione nazionale. Questa politica dovrebbe permettere un reciproco arricchimento di conoscenze ed esperienze, nonché l'instaurazione di relazioni durature e positive per entrambe le parti.

Infine, l'esperienza e la pratica attuata dalle Istruzioni europee, dopo la riforma del 2004, nel settore della formazione, deve costituire una base di stimolo anche per l'amministrazione italiana. Lo Statuto dei funzionari comunitari, in vigore dal 2004, prevede infatti per tutto il personale europeo l'obiettivo di almeno 10 giorni/anno dedicati alla formazione. Nello stesso modo, per i funzionari di concetto (grado AD) la possibilità di

promozione è vincolata alla conoscenza ed alla pratica di una terza lingua comunitaria, e la nomina a posizioni di dirigenza presuppone l'aver preventivamente seguito una specifica formazione al management. Su queste linee, il Governo intende varare un esercizio di riflessione e studio di fattibilità.