

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

*Roberto Adam, Nicola Minasi, Giorgio Perini, Elena Cano, Emanuele Prosperi**

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 Prosperi 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'infrazione¹.

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'interlocuzione 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_{FUE}.

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_{CE}, 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 Comunicazioni² 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 234/2012³, 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.

sentenza 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.⁴ 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.

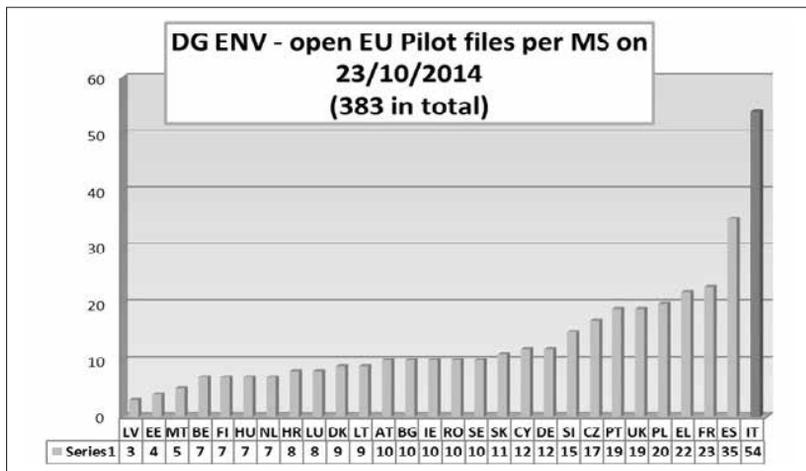
tenzioso. Il settore che registra il più alto tasso di contenzioso sia per lo Stato centrale, sia per le Regioni, è certamente quello ambientale. A febbraio 2015, su 16 infrazioni in questo campo, 12 erano riconducibili a responsabilità regionali⁵, mentre su 54 *Eu Pilot* ambientali, ad ottobre 2014, ben 37 erano a carattere esclusivamente regionale:

Pilot per Regione	
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 UE⁶. 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.

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*)⁷.

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 2012⁸ che a fine 2013⁹, 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^a 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^a 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^a 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 UE²⁸⁽¹⁰⁾), 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 UE²⁸, 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 unità¹¹ (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
TOTALE	97

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

CLASSIFICAZIONE PER MATERIA	
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
TOTALE	97

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 234/2012¹², 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 regionale¹³, 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*¹⁴ 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 SANI2¹⁵) e come avviene di fatto con il sistema IMI¹⁶, 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"¹⁷ 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 incontrollate¹⁸) 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'Unione¹⁹ 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.

