

La politica dell'Unione Europea nel 2009

L'Unione Europea (UE), pur nelle ricorrenti crisi, costituisce ormai un punto di riferimento obbligato per i Paesi che vi fanno parte ed anzi, più correttamente, il contesto generale nel quale si inseriscono le politiche degli Stati membri. Questo è vero per molta parte dell'attività svolta dai Paesi dell'Unione e, per quanto ci riguarda, dall'Italia, nei più diversi settori. Basti citare a titolo di esempio, il settore della concorrenza nel quale le norme comunitarie (artt. 85-94 del Trattato CEE, ora artt. 101-109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) in assenza di una normativa organica nel nostro Paese sino agli anni 90, hanno regolato, per i primi decenni di integrazione europea, la concorrenza in tutte le sue dimensioni. Analogo discorso si potrebbe fare per la politica agricola, che disciplina il settore agroforestale, la cui disciplina a livello nazionale non è che l'applicazione delle norme comunitarie.

Il 2009 è stato anche un anno di svolta per l'assetto politico-istituzionale dell'Unione con l'entrata in vigore, il 1° dicembre, del Trattato di Lisbona, che ha apportato importanti modifiche ai trattati esistenti con due nuovi trattati: il Trattato sull'Unione Europea (TUE) nel quale sono condensate le norme che potremmo definire "costituzionali" e il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che contiene la normativa sia di completamento istituzionale che sulle singole politiche comunitarie.

Per quanto riguarda la politica economica e monetaria non vi sono state particolari innovazioni; nel TFUE sono solo diversamente numerati gli articoli del precedente Trattato sulla Comunità Europea (TCE): art. 119 che corrisponde al precedente art. 4 e artt. 120-144 (che corrispondono agli artt. 98-124 del precedente Trattato).

In campo economico, il 2009 è stato caratterizzato dall'attuazione del Piano europeo di ripresa economica avviato sul finire del 2008¹. Il Piano si prefiggeva soprattutto di ripristinare la fiducia delle imprese e dei consumatori, di rilanciare le attività di prestito e di investimento, di sostenere l'occupazione e di creare nuovi posti di lavoro. Per stimolare la domanda e il conseguente potere d'acquisto si prevedeva la mobilitazione di 200 miliardi di euro (pari all'1,5 per cento del Pil dell'UE) di cui 170 provenienti dai bilanci degli Stati membri e circa 30 finanziati dall'Unione Europea. Tra gli obiettivi figurava il rafforzamento della competitività a lungo termine dell'Europa attraverso investimenti "intelligenti" (efficienza energetica allo scopo

¹ V. Comunicazione della Commissione "Un piano europeo di ripresa economica, COM(2008)800. E' appena il caso di notare che l'Unione, nata nel 1957 come Comunità Economica Europea, per un paradosso, soltanto apparente, non ha ancora oggi una vera politica economica nel significato pregnante di "politica comune", dotata cioè di una precisa strumentazione normativa e finanziaria. Il paradosso è soltanto apparente perché, se fosse stata concepita nel senso indicato, la Comunità sarebbe stata fin dall'inizio, un'entità, se non federale, almeno prefederale. Con il Trattato di Maastricht, nell'ambito della politica economica, si è sviluppata una vera politica monetaria che ne costituisce uno strumento importante con il controllo della stabilità dei prezzi e con la manovra dei tassi d'interesse. Né si possono trascurare i poteri d'indirizzo che la Commissione e il Consiglio dell'Unione esercitano anche nella più generale politica economica ai sensi degli artt. 120 e ss. del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

di creare posti di lavoro risparmiando energia; tecnologie pulite per rilanciare i grandi settori industriali a basse emissioni di carbonio; infrastrutture). La Commissione europea nel marzo 2009 ha presentato un aggiornamento del Piano. Nell'ottica del rilancio economico, la Commissione ha previsto, temporaneamente, la possibilità che i Paesi membri concedano aiuti di stato per sostenere gli investimenti durante la crisi, riducendo in tal modo gli effetti negativi di questa sull'economia reale. A sostegno della domanda la Commissione ha presentato nel febbraio 2009, un pacchetto di misure a favore di alcuni settori, in particolare dell'industria automobilistica, nonché delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, anche nelle zone rurali. In questo contesto si inseriscono gli orientamenti sull'impiego degli aiuti di stato per lo sviluppo delle reti a banda larga.

Altro fattore di sviluppo è rappresentato dalla modifica del programma di reti transeuropee di trasporto con il finanziamento di 500 milioni di euro nell'ambito di un fondo previsto per gli anni 2010-2013. In questo programma sono stati previsti finanziamenti ad opere infrastrutturali riguardanti l'Italia di cui si tratta in altra parte di questa relazione. Una particolare attenzione è stata dedicata al sostegno delle piccole e medie imprese (PMI), a favore delle quali la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) ha previsto un aumento di circa il 50 per cento dei prestiti previsti per questa categoria.

Per far fronte al forte aumento della disoccupazione, nel vertice di Praga sull'occupazione, nel maggio del 2009 sono state proposte dieci iniziative per la salvaguardia dei posti di lavoro a breve termine e per migliorare le prospettive occupazionali a lungo termine. A questo scopo si indicava l'uso dei fondi nazionali ed interventi del Fondo sociale europeo (FSE). In questo contesto nel luglio del 2009, la Commissione ha proposto un nuovo strumento di "micro finanza" per erogare crediti alle piccole imprese e alle persone che hanno perso il posto di lavoro e intendono avviare un'attività autonoma. In questa direzione è stato anche riorientato il fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione. Le istituzioni comunitarie hanno affrontato nell'anno di riferimento, e proseguito nel 2010, il tema della costruzione di un sistema finanziario più adeguato con un quadro di vigilanza più efficace per neutralizzare i rischi sui mercati finanziari.

Nel 2009 è iniziata l'attuazione del pacchetto "clima ed energia" adottato nel dicembre 2008 e che prevede diverse misure volte a ridurre le emissioni di gas serra del 20 per cento entro il 2020. A questo scopo, l'Unione si è proposta l'obiettivo di ricavare, da fonti di energia rinnovabili, il 21 per cento dell'elettricità e il 5,75 per cento dei carburanti per il settore dei trasporti. In questo contesto, la politica energetica dell'Unione, si è quindi concentrata sull'efficienza energetica cercando di garantire allo stesso tempo, il fabbisogno di energia in Europa e, conseguentemente, la competitività delle imprese sul mercato mondiale. Per contemperare le esigenze economiche con quelle ambientali, è stato adottato un insieme di atti normativi, che assicurano lo sviluppo delle fonti energetiche compatibili con la tutela ambientale.² L'Unione, che ha il numero più elevato di centrali nucleari al mondo, continua a prestare molta attenzione a questo settore soprattutto per i profili della sicurezza; a giugno è stata, infatti, adottata la Direttiva 2009/71 che istituisce "un quadro comunitario per la sicurezza degli impianti nucleari"

L'Unione, come attore fondamentale sul piano internazionale, svolge un ruolo importante nella lotta alla povertà e nell'aiuto allo sviluppo ed anche nel 2009 ha posto al centro della sua politica in questo campo, il raggiungimento dei cd. obiettivi del millennio, la cui importanza è stata confermata dal Consiglio Europeo del 17 giugno 2010.

L'evoluzione del processo di integrazione europea accanto ai notevoli benefici che ha portato, ha certamente accresciuto la complessità degli adempimenti da parte degli Stati

² Si tratta delle direttive nn. 2009/29 sul sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra; 2009/31 relativa allo stoccaggio geologico del biossido di carbonio; 2009/28 sulla promozione dell'uso di energia da fonte rinnovabile; 2009/33 per la promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada; 2009/30 concernente le specifiche relative a benzina, diesel e gasolio. Su questi temi la Commissione ha anche approvato il libro bianco "l'adattamento ai cambiamenti climatici verso un quadro di azione europeo (COM (2009) 147).

membri, dei cittadini e delle imprese. Per migliorare l'efficienza e la trasparenza, soprattutto con riferimento alla normativa approvata dalle Istituzioni Europee, la Commissione sin dal 1992, a seguito del Trattato di Maastricht, elabora ogni anno una relazione di cui già il titolo esprime il contenuto: "legiferare meglio". Per la verità la stessa normativa comunitaria non risponde a questo obiettivo ambizioso e ne sono testimonianza anche alcune norme dei Trattati la cui complessità contrasta con la lodevole intenzione di una normativa chiara ed accessibile. La Commissione ha iniziato un'opera di semplificazione e miglioramento della legislazione esistente passando in rassegna tutta la normativa in vigore. In alcuni casi si perviene ad una vera e propria codificazione settoriale (è stata portata a termine la codificazione di 25 atti nel 2009); con 220 atti codificati finora sono stati sostituiti 1090 atti precedenti. Quest'opera di semplificazione si propone di avvicinare le Istituzioni ai cittadini e di eliminare molte difficoltà che incontrano questi ultimi e le imprese, soprattutto medie e piccole. E' il motivo per cui la Commissione, nel presentare le sue proposte, si sforza di evidenziare l'impatto che esse possono determinare sotto il profilo economico e degli oneri amministrativi, ma anche di consentire una migliore attuazione delle norme comunitarie da parte degli Stati membri. In proposito è stato approvato "un programma di azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione Europea"; nell'attuazione di questo programma è stato elaborato il progetto "EU Pilot" (al quale hanno collaborato con la Commissione 15 Stati membri) che ha lo scopo di contribuire a risolvere i problemi che i cittadini e le imprese incontrano nell'applicazione delle norme comunitarie.

L'Unione ha svolto un'importante attività anche in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC), di cui si parla in altra parte di questa relazione.

Una politica che ha certamente una posizione centrale a livello europeo, è quella della concorrenza nel cui ambito la Commissione svolge una funzione importante di vigilanza sul rispetto delle regole da parte delle imprese e degli stessi Stati membri, che la spinge a comminare sanzioni anche rilevanti ai soggetti che le violano³. In connessione con questa politica, va considerata la completa realizzazione del mercato interno ed in particolare l'apertura dei mercati dei servizi operata dalla nota direttiva "Bolkenstein" che offre un'importante potenzialità per la creazione di nuovi posti di lavoro, tanto più rilevante nel momento di crisi attuale.

Un'altra politica che ha avuto, soprattutto nei primi decenni di integrazione, grande importanza è la politica agricola comune (PAC) che ha per lungo tempo assorbito la quasi totalità delle risorse del bilancio comunitario. Attualmente queste costituiscono meno del 50 per cento dell'intero bilancio. Nel 2009 la Commissione ha drasticamente ridotto quanto meno i costi amministrativi della PAC. Vi è stato un progressivo spostamento dalla politica della quantità, perseguita nei primi decenni, alla politica della qualità, alla rimodulazione dei prezzi agricoli per adeguarli a quelli del mercato mondiale e ad una responsabilizzazione, anche finanziaria, dei produttori. Ma soprattutto si sta spostando progressivamente il baricentro dalla politica dei mercati alla politica delle strutture con aiuti ai produttori e l'avvio di programmi di sviluppo rurale. Proprio la politica della qualità ha portato a nuove norme sull'etichettatura e sulla tutela delle indicazioni geografiche per una migliore collocazione del prodotto anche sui mercati internazionali. Lo scopo perseguito dalle istituzioni comunitarie è stato l'istituzione di un registro unico per le indicazioni geografiche. Nella nuova impostazione della PAC figura anche il passaggio dalla coltura intensiva a quella estensiva (con un ritorno all'origine) attraverso un impulso dato all'agricoltura biologica. Nell'anno di riferimento la Commissione, per rendere meno gravosa la situazione dei produttori di latte ha fatto ricorso a misure di intervento, ad aiuti all'ammasso privato, a restituzioni all'esportazione, autorizzando pagamenti diretti anticipati agli agricoltori. Per le zone sfavorite è in preparazione una nuova classificazione che tiene conto degli svantaggi naturali. Se si vogliono, infatti, evitare i danni

³ Un caso eclatante del 2009 è costituito dalla multa di 1,06 miliardi di euro inflitta a INTEL il più grande fabbricante mondiale di *microcip*, per aver tentato di estromettere dal mercato il suo principale concorrente AMD attraverso la concessione di sconti ai produttori di *computers* e ai dettaglianti.

prodotti dal degrado degli *habitat* naturali e dai dissesti idrogeologici è necessario sostenere l'agricoltura in queste zone prevenendo gli incendi boschivi, migliorando la gestione del suolo e delle risorse idriche.

L'attività dell'Unione si è svolta in molti altri settori tra i quali la ricerca⁴, l'istruzione⁵ e la cultura⁶, ma particolare rilievo assume quello che è stato definito lo “spazio di libertà sicurezza e giustizia”, di particolare interesse in questa sede. In proposito il Consiglio Europeo di Bruxelles del 10 e 11 dicembre 2009 ha approvato il cd. Programma di Stoccolma: “Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini”. Questo Programma aggiorna il precedente approvato cinque anni prima all'Aia e fissa le priorità per gli anni successivi, coniugando il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali con l'integrità e la sicurezza in Europa.

Le priorità fissate sono le seguenti:

- “promuovere la cittadinanza e i diritti fondamentali”, allargando lo “spazio Schengen” nel rispetto della persona umana e di tutti i diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali;
- “un'Europa del diritto e della giustizia”, con meccanismi che agevolino la giustizia in modo che chiunque possa far valere i propri diritti ovunque nell'Unione;
- “un'Europa della sicurezza”, che protegga la vita e l'incolumità dei cittadini europei e affronti la criminalità organizzata, il terrorismo e le altre minacce;
- “accesso all'Europa in un mondo globalizzato”, per tutti coloro che devono accedere al territorio dell'UE per un interesse legittimo, garantendo allo stesso tempo la sicurezza dei cittadini europei;
- “un'Europa all'insegna della responsabilità, della solidarietà e del partenariato in materia di migrazione e di asilo”; questa priorità corrisponde all'esigenza di una politica migratoria europea “lungimirante e articolata”, fondata sulla solidarietà e la responsabilità. L'obiettivo è che l'Europa si doti di una politica flessibile che corrisponda alle priorità e ai bisogni degli Stati membri e permetta ai migranti di mettere pienamente a frutto il loro potenziale. A tale scopo è necessario istituire un sistema comune di asilo entro il 2012, assicurando a chi ha bisogno di protezione un accesso garantito e procedure di asilo giuridicamente sicure ed efficaci, contrastando allo stesso tempo la migrazione clandestina specie alle frontiere esterne, meridionali, degli Stati membri;
- “ruolo dell'Europa in un mondo globalizzato - la dimensione esterna”; questa dimensione viene ritenuta essenziale nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, per la realizzazione dei fini del Programma, per offrire ai cittadini maggiori opportunità di lavoro e di relazioni d'affari con il resto del mondo.

⁴ Nel 2009, nell'ambito del settimo Programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico 2007-2013, sono stati erogati fondi - sulla dotazione finanziaria complessiva di 5,5 miliardi - a favore di circa 3.000 progetti nei settori del cambiamento climatico, dell'approvvigionamento dei prodotti alimentari, dell'agricoltura sostenibile e della sanità. E' stata anche istituita un'Agenzia esecutiva della ricerca, con il compito di gestire la mobilità e le carriere dei ricercatori. La Commissione ha inoltre adottato una nuova strategia per la ricerca e l'innovazione nel settore delle tecnologie e dell'innovazione e nel settore delle telecomunicazioni al fine di assicurare all'Europa la *leadership* mondiale in questo settore.

⁵ Nel campo dell'istruzione è stato rilanciato il programma *Erasmus Mundus* per favorire al massimo la mobilità degli studenti universitari. Si prevede nel periodo 2009 - 2013 un maggiore sostegno anche a favore dei docenti e degli studenti dei Paesi extracomunitari. Nel luglio 2009 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno adottato una raccomandazione per l'adozione a livello europeo di un “sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale”, allo scopo di riconoscere i risultati conseguiti in paesi e contesti di apprendimento diversi. La Commissione ha anche adottato per il prossimo decennio una nuova strategia per le politiche europee a favore della gioventù, in considerazione della maggiore vulnerabilità dei giovani nell'attuale situazione di crisi economica e finanziaria.

⁶ Il 2009 è stato caratterizzato dal premio dell'Unione Europea per la letteratura assegnato per la prima volta a dodici autori europei “emergenti” per sottolineare la diversità della letteratura europea e la libera circolazione delle idee che costituiscono un fattore importante dell'integrazione. E' stata prestata particolare attenzione da parte della Commissione alla promozione del multilinguismo con l'organizzazione a livello locale nei vari stati membri di attività e manifestazioni per sensibilizzare i cittadini sull'importanza del multilinguismo

Nel 2010 le istituzioni europee hanno dovuto affrontare la crisi dei mercati finanziari e, più in generale, la crisi economica e occupazionale che ha colpito l'Unione. Consapevole della impossibilità di realizzare, come previsto dal Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, entro il 2010 la società fondata sulla conoscenza e la crescita economica sostenibile, il Consiglio europeo del 25 e 26 marzo scorso ha proiettato questo risultato verso il 2020. Gli obiettivi ambiziosi posti per questa nuova “strategia per la crescita e l'occupazione UE 2020” si possono così riassumere: un tasso di occupazione sia maschile che femminile al 75 per cento; un miglioramento delle condizioni per la ricerca e lo sviluppo per portare al 3 per cento del Pil i livelli di investimento pubblico e privato in questo settore; una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra almeno del 20 per cento rispetto ai livelli del 1990; un miglioramento dei livelli di istruzione; una promozione dell'inclusione sociale anche attraverso la riduzione della povertà. Il Consiglio Europeo ha confermato questi cinque obiettivi, sui quali gli Stati membri dovranno basare i propri a livello nazionale tenendo conto delle rispettive posizioni di partenza, affrontando le principali strozzature che ostacolano la crescita.

Con l'aggravarsi della crisi finanziaria, in vari paesi ed in particolare in Grecia e con il rischio di varie ripercussioni sull'intera area dell'euro, le istituzioni dell'unione hanno predisposto in alcune riunioni straordinarie della prima decade di maggio, alcune misure urgenti di natura normativa e finanziaria. Oltre al sostegno finanziario alla Grecia pari a 80 miliardi di euro (la quota per l'Italia è di 14,7 miliardi), è stato istituito, in attuazione dell'art. 122 paragrafo 2⁷ del TFUE, con il reg. n. 407/2010 dell'11 maggio 2010 del Consiglio (Ecofin), “un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria” di un ammontare massimo complessivo di 550 miliardi di euro.

Per fronteggiare la speculazione nei mercati finanziari, la Banca Centrale Europea (BCE) ha deliberato una serie di misure con interventi sul mercato dei titoli del debito pubblico e privato. Accanto a queste misure sono state prese iniziative per migliorare l'applicazione del Patto di stabilità e crescita. In questo contesto, la Commissione europea, il 12 maggio, ha presentato una Comunicazione sul rafforzamento delle politiche economiche al fine di un miglior coordinamento delle stesse e di una buona gestione dell'euro. Va notato che il reg. 407/2010 non fissa espressamente la dotazione del meccanismo. Circa le modalità, il regolamento prevede che l'assistenza finanziaria assuma la forma di un prestito o di una linea di credito garantita dagli Stati membri. A tal fine la Commissione europea è autorizzata a contrarre prestiti sul mercato dei capitali o presso le istituzioni finanziarie (art. 2 paragrafo 1 comma 2). Di regola il prestito è erogato in rate.

In aggiunta al meccanismo di stabilizzazione i rappresentanti degli stati membri dell'Eurozona, hanno adottato una decisione che li impegna a rendere disponibili, se necessario, ulteriori risorse mediante l'istituzione di una Società veicolo speciale (*special purpose vehicle*)⁸. Va ricordato che per l'attuazione in Italia del meccanismo di stabilizzazione, è stato presentato il DL 10 maggio 2010, n. 67.

Il Consiglio Europeo del 17 giugno 2010 ha sottolineato l'esigenza di migliorare la *governance* economica, rafforzando “il braccio sia preventivo che correttivo del patto di stabilità e crescita” e sviluppando “un quadro efficace di sorveglianza, che rispecchi la particolare situazione degli Stati membri della zona Euro”. Il citato Consiglio Europeo ha auspicato il completamento urgente delle riforme necessarie per ripristinare la solidità e stabilità del sistema finanziario europeo, garantendo la trasparenza del settore bancario, ed ha convenuto (con la sola riserva della Repubblica Ceca) “sulla necessità che gli Stati membri introducano

⁷ “Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il Presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa”

⁸ La Società veicolo sarà garantita dagli Stati partecipanti sulla base delle quote del capitale della BCE e in conformità ai rispettivi ordinamenti costituzionali e potrà mettere a disposizione fino a 440 miliardi di euro e scadrà dopo tre anni. E' prevista peraltro, la partecipazione dell'FMI con una quota pari ad almeno la metà del contributo europeo.

sistemi di prelievi e tasse a carico degli istituti finanziari per assicurare un'equa ripartizione degli oneri e stabilire gli incentivi volti a contenere il rischio sistemico”.

Nell'attività delle Istituzioni Europee per la formazione di un vero e proprio ordinamento Comunitario e per la salvaguardia dei diritti dei vari soggetti (persone fisiche e giuridiche), un posto preminente spetta alla Corte di Giustizia e al complessivo sistema giurisdizionale dell'Unione (comprensivo del Tribunale di 1° grado e del Tribunale della funzione pubblica) che nel 2009 ha emanato varie sentenze nei diversi settori. Il Trattato di Lisbona non ha apportato cambiamenti nell'assetto del sistema giurisdizionale dell'Unione, salvo che per la procedura di nomina dei membri della Corte e del Tribunale; questi sono nominati “di comune accordo dai governi degli stati membri”, ma previa consultazione di un comitato di saggi, incaricato di dare un parere sull'adeguatezza dei candidati all'esercizio delle funzioni di giudice e di avvocato generale. L'altra innovazione importante è costituita dall'estensione delle competenze della Corte di giustizia a tutte le materie disciplinate dai trattati, laddove, come è noto, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Corte aveva competenze limitate sulle materie del cd. Terzo pilastro e non aveva alcuna competenza sul Secondo⁹; a seguito dell'estensione delle sue competenze (peraltro, ancora limitate in materia di politica estera) la Corte giustizia delle Comunità europee ha acquisito la nuova denominazione: Corte di giustizia dell'Unione europea.

Si è inteso in questa sede, evidenziare l'attività della Corte per la sua specifica incidenza sull'ordinamento italiano e per l'interesse che le sue pronunce possono rivestire nel lavoro della Corte dei conti.

Le pronunce¹⁰ del 2009 hanno riguardato sia questioni di rilevanza “costituzionale”, perché attinenti soprattutto a diritti o a violazioni del diritto comunitario; che le cosiddette libertà fondamentali (libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali), “il ravvicinamento delle legislazioni”, nonché le varie politiche comunitarie, soprattutto la concorrenza e gli aiuti di stato¹¹, ma anche quella agricola, dei trasporti, sociale, fiscale, ambientale. Una considerazione a parte va fatta al cosiddetto “spazio di libertà sicurezza e giustizia”¹² (che comprende i visti, l'asilo, l'immigrazione e la cooperazione giudiziaria in materia civile e di diritto internazionale privato¹³) nonché alle questioni attinenti alla

⁹ Si ricorda che la dottrina, con l'entrata in vigore del Trattato sull'Unione Europea (Trattato di Maastricht), aveva teorizzato l'esistenza di tre pilastri. Il primo comprendeva i tre trattati originari (CECA, CEE, CEEA) e cioè tutta la materia comunitaria. Il secondo conteneva la politica estera e di sicurezza comune (PESC). Il terzo riguardava la giustizia e gli affari interni (GAI), circoscritto, con il Trattato di Amsterdam entrato in vigore il 1° maggio 1999, alla cooperazione in materia di polizia e di giustizia penale. La differenza importante tra il primo e gli altri due pilastri consisteva nel fatto che nel primo si attuava il metodo di integrazione comunitaria, mentre gli altri due erano affidati ad una semplice cooperazione intergovernativa con un sistema istituzionale e governativo diverso (pur operando per altro, parzialmente le stesse istituzioni del primo). Il Trattato di Lisbona ha riassorbito tutte le politiche in un unico ambito, pur restando alcune peculiarità nella normativa riguardante la politica estera e di sicurezza.

¹⁰ Nel 2009 la Corte ha definito 543 cause con un aumento rispetto all'anno precedente (495 cause). Di queste, 377 si sono concluse con sentenza e 175 hanno dato luogo ad ordinanza. Con riguardo alla durata dei procedimenti, essa è stata per i rinvii pregiudiziali di 17,1 mesi; per i ricorsi diretti e le impugnazioni la durata media è stata rispettivamente di 17,1 e 15,4 mesi.

¹¹ In questa materia la Corte ha pronunciato due importanti sentenze: il 9 luglio 2009 (causa C-319/07 P) e il 5 marzo 2009 (causa C-222/07).

¹² Si possono ricordare in proposito le sentenze: del 29 gennaio 2009 (causa C-19/08) su un procedura di trasferimento di una domanda di asilo; del 17 febbraio 2009 (causa C-465/07) in materia di attribuzione della qualifica di rifugiato; del 22 ottobre 2009 (cause riunite C-261/08 e C-348/08) sull'espulsione di cittadini in una situazione irregolare.

¹³ Sentenze del 6 ottobre 2009 (causa C-133/08) sull'interpretazione della Convenzione di Roma del 18 giugno 1980 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali; del 10 febbraio 2009 (causa C-185/07) sulla compatibilità con un regolamento comunitario, (la causa riguarda la società *Allianze*, già Riunione adriatica di sicurtà); del 2 aprile 2009 (causa C-523/07) riguardante l'interpretazione della nozione di “residenza abituale” del minore, come criterio di competenza dei giudici in materia di autorità genitoriale.

cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale¹⁴ (che costituivano fino al 30 novembre del 2009, il cosiddetto Terzo pilastro). Tra le pronunce di contenuto più spiccatamente istituzionale figurano quella sul divieto di discriminazione basato sulla nazionalità e l'altra sulla responsabilità extracontrattuale degli Stati membri per la violazione del diritto comunitario¹⁵. Tra le cause in materia di libertà fondamentali ne vanno ricordate due riguardanti l'Italia, la prima sul il divieto di traino di rimorchio da parte di ciclomotori che l'Italia aveva sancito per ragioni di sicurezza stradale, e che è stato ritenuto invece una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative relative all'esportazione (trattandosi di veicoli importati da altri stati membri); la seconda sull'interpretazione della Direttiva 89/48 in materia di riconoscimento di diplomi promossa dal consiglio nazionale degli ingegneri¹⁶. Altre pronunce hanno riguardato i lavoratori e in genere la politica sociale (indennità di licenziamento, diritto alle ferie annuali retribuite; parità di trattamento in materia di occupazione e di condizione di lavoro; tutela delle lavoratrici gestanti licenziate)¹⁷. Ma vi sono state pronunce per la tutela dei consumatori¹⁸ (diritto di recesso nei contratti a distanza; diritto ad una compensazione pecuniaria ai passeggeri di voli ritardati); in materia di mercato interno¹⁹ (finanziamento di film e telefilm europei) e di ambiente²⁰ (misure volte a garantire la protezione della popolazione contro i pericoli nucleari e diritto di accesso del pubblico alle informazioni sulle emissioni di organismi geneticamente modificati).

Pur nel doveroso rispetto delle pronunce della Corte di giustizia, si può esprimere qualche perplessità sulla sentenza in materia di rimorchio di motocicli che ha privilegiato la libera circolazione delle merci rispetto ad un principio, che forse si dovrebbe considerare superiore, ossia quello della sicurezza.

Un lavoro importante, tra le Istituzioni dell'Unione, per quanto interessa in questa sede, è svolto dalla Corte dei conti europea, che ha il compito di controllare "la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese" dell'Unione e di accertare "la sana gestione finanziaria", riferendo in particolare "su ogni caso di irregolarità" (art. 287 del TFUE). Essa presenta una Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio dell'Unione e relazioni speciali, ma esprime anche pareri "su richiesta di una delle altre istituzioni". Va sottolineata l'importanza della cooperazione, prevista dallo stesso Trattato, tra la Corte dei conti europea e le istituzioni di controllo nazionali; tra queste un collegamento particolarmente stretto è assicurato con la Corte dei conti italiana.

In merito ai rapporti tra ordinamento italiano e ordinamento comunitario, vanno segnalate le procedure di infrazione, purtroppo ancora numerose, avviate nei confronti dell'Italia ai sensi degli artt. 226 e 228 del TCE (divenuti con il Trattato di Lisbona artt. 258 e 260 del TFUE).

Le infrazioni riguardano una vasta gamma di materie²¹; delle 155 procedure una parte riguarda la mancata attuazione di direttive, ma la stragrande maggioranza attiene alla violazione del diritto comunitario. Alcune sono nella fase, precontenziosa, della cosiddetta "messa in mora" e in quella del "parere motivato", altre sono oggetto di un ricorso presso la Corte di giustizia; alcune infine, in numero ridotto (n. 8), sono state sanzionate e si sono concluse con

¹⁴ Sentenza del 6 ottobre 2009 (causa C-123/08) sulla questione della compatibilità con il diritto dell'Unione di una normativa nazionale che prevede un trattamento differenziato di cittadini nazionali e di quelli degli altri Stati membri per quanto riguarda il rifiuto di esecuzione di un mandato di arresto europeo.

¹⁵ Si tratta delle sentenze *CEZ* del 27 ottobre 2009 (causa C-115/08) e *Danske Slagterier* del 24 marzo 2009 (causa C-445/06).

¹⁶ Sentenze del 10 febbraio 2009 (causa C-110/05) e del 29 gennaio 2009 (causa C-311/06).

¹⁷ Sentenze del 22 ottobre 2009 (causa C-116/08); del 20 gennaio 2009 (cause riunite C-350/06 e C-520/06); del 18 giugno 2009 (causa C-88/08) e del 29 ottobre 2009 (causa C-63/08).

¹⁸ Sentenza del 3 settembre 2009 (causa C-489/07).

¹⁹ Sentenza del 5 marzo 2009 (causa C-222/07).

²⁰ Sentenza del 27 ottobre 2009 (causa C-115/08).

²¹ Affari economici, esteri, interni, agricoltura, ambiente, appalti, comunicazioni, concorrenza (compresi gli aiuti di stato), energia, fiscalità e dogane, giustizia, lavoro e affari sociali, libera circolazione delle merci, libera prestazione dei servizi e stabilimento, pesca, salute, trasporti, tutela dei consumatori. I dati sulle infrazioni sono stati forniti dal Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie presso la Presidenza del Consiglio.

una sentenza della Corte di giustizia. Per quanto riguarda i settori, le infrazioni più numerose si registrano in materia ambientale (n. 35) e di fiscalità e dogane (n. 27). Seguono le infrazioni, per la quasi totalità per violazione del diritto comunitario, in materia di salute (n. 15) e di lavoro e affari sociali (n. 13). La situazione è nettamente migliorata in materia di concorrenza e aiuti di stato, che in passato aveva registrato un notevole numero di infrazioni, dal momento che nel 2009 figurano solo due procedure.

Dalla Relazione semestrale al Parlamento e alla Corte dei conti presentata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro per le Politiche comunitarie, per il primo semestre 2009, si rilevano alcuni elementi riguardanti gli effetti finanziari delle procedure di infrazione. Risulta infatti, che su 155 casi solo 43 sono suscettibili di produrre effetti sulla finanza pubblica. Sotto il profilo della tipologia dell'impatto finanziario la percentuale riguarda sia le maggiori che le minori entrate erariali (ciascuna per il 25 per cento) seguite dalle spese per misure ambientali (16 per cento) dai versamenti di risorse proprie all'Unione europea (12 per cento) dalle spese di natura amministrativa (9 per cento) dalle spese di impianti di telecomunicazioni (5 per cento) e da spese di recepimento di direttive, spese previdenziali e minori spese (ciascuna per il 2 per cento).

Il numero rilevante di infrazioni induce a formulare qualche considerazione sulla persistente difficoltà – nonostante i grandi miglioramenti ottenuti negli ultimi due decenni, anche a seguito di importanti interventi normativi – dei rapporti tra l'ordinamento italiano e quello europeo o più esattamente delle istituzioni italiane nei confronti della variegata realtà comunitaria. Una parte di tali difficoltà discende dalla complessità della normativa emanata dalle istituzioni europee frutto di compromessi tra diverse realtà giuridiche e politiche nazionali. Ma certamente il nostro Paese paga le inerzie, talvolta le disattenzioni, e purtroppo, la non esatta conoscenza delle norme e, più ingenerale, del sistema comunitario. Alcune amministrazioni italiane intrattengono rapporti stretti con le istituzioni dell'Unione ed hanno una conoscenza spesso approfondita dell'apparato normativo europeo, ma molto ancora resta da fare nell'aggiornamento professionale di coloro che partecipano alla formazione della decisione a livello comunitario (la cd. fase ascendente) e alla attuazione delle norme dell'Unione nell'ordinamento nazionale (la cd. fase discendente). Importante è soprattutto il collegamento tra questi due momenti, perché in passato si è verificato spesso un vero e proprio scollamento tra le due fasi. Va dato atto, peraltro, che sono state intraprese, anche di recente, lodevoli iniziative di formazione professionale e sono state apportate importanti modifiche alla normativa esistente e agli stessi regolamenti parlamentari per l'esame delle norme comunitarie.

Va infine rilevato che, anche la Corte dei conti, ha prestato da tempo molta attenzione all'attività della Comunità, prima, e dell'Unione, poi; con una collaborazione, come precedentemente evidenziato, con la Corte dei conti europea, ma anche con l'analisi della documentazione comunitaria ed il controllo sull'attuazione in Italia dei vari strumenti finanziari europei, elaborando una relazione annuale²² e relazioni speciali. Un'attenzione particolare è prestata alla materia delle irregolarità e delle frodi, per la quale è stata stabilita, con uno specifico Protocollo, una collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) dell'Unione Europea.

²² V. relazione annuale sui rapporti finanziari con l'Unione Europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari nel 2009 (approvata con delibera n. 5/2009 dalla Sezione di controllo per gli affari Comunitari Internazionali)