

dei diversi modelli di contratto a durata determinata e indeterminata”, dando impulso all’apprendimento permanente e garantendo incentivi supplementari alle imprese affinché investano adeguatamente nella formazione. Nel contesto di politiche sociali rinnovate si inserisce l’ultimo faro sulla lotta alla povertà e all’esclusione sociale, che ha assunto un particolare significato nel 2010 considerato l’ ”Anno europeo” della lotta alla povertà e all’esclusione sociale. La politica sociale diviene quindi, un corollario indispensabile di tutte le altre politiche richiedendo in futuro, i necessari finanziamenti ed un uso migliore dei i fondi europei, in particolare, del Fondo sociale europeo.

In una visione organica delle politiche di sviluppo a livello europeo, si pone la politica regionale o secondo la nuova denominazione, la politica di coesione economica e sociale. Essa è chiamata a svolgere un ruolo decisivo per lo sviluppo economico nell’eliminazione degli squilibri e delle disparità esistenti. Pur nella limitatezza delle risorse del bilancio dell’Unione (ben lungi da quello di una vera entità federale), ormai la politica di coesione, unitamente agli interventi per la competitività e l’occupazione, assorbe il 45 per cento del bilancio comunitario. Nel periodo di programmazione 2007 – 2013, alla coesione sono stati destinati 347,4 miliardi di euro sugli stanziamenti complessivi di 864,8 miliardi¹¹. Va sottolineato che la Commissione europea, il 19 ottobre 2010, ha presentato una Comunicazione sulla revisione del bilancio dell’UE, per “ripensare” le modalità di finanziamento e orientare il bilancio in funzione delle priorità della strategia “UE 2020”. In tale ambito ha proposto una riforma della politica di coesione, per indirizzare i finanziamenti ad essa destinati verso aree e priorità collegate con la strategia “UE 2020”, al fine di amplificare al massimo il valore aggiunto della spesa e dell’intervento europeo. Nella stessa linea sono orientati due documenti successivi: la Quinta Relazione “sulla coesione economica, sociale e territoriale” del novembre 2010 e la Comunicazione relativa al “contributo della politica regionale alla crescita sostenibile nel contesto della strategia UE 2020”. In questo secondo documento la Commissione propone di

¹¹ Lo stanziamento di 347,414 miliardi è stato così ripartito per i 3 obiettivi, nei quali si sostanzia la politica di coesione: 283,73 miliardi (pari all’81,54 per cento del totale); per l’obiettivo “convergenza”; 54,96 miliardi (pari al 15,95 per cento); per l’obiettivo “competitività e occupazione”; 8,72 miliardi (pari al 2,52 per cento) per l’obiettivo “cooperazione territoriale”. Come è noto la Commissione fissa annualmente una ripartizione indicativa per Stato membro in funzione di alcuni criteri. Nel passaggio dalla precedente programmazione a quella in corso (2007-2013) è stato previsto per l’obiettivo “convergenza” un regime transitorio decrescente (in gergo: *phasing-out*) concesso alle Regioni destinarie dei contributi comunitari nella Unione a Quindici mentre non lo sono più con l’Unione a Ventisette. Con la nuova programmazione all’Italia sono assegnati 28,8 miliardi di euro. Di questi, 21 miliardi (pari al 75 per cento) sono destinati all’obiettivo “convergenza”, applicabile alle regioni italiane con un Pil procapite inferiore al 75 per cento: Calabria, Campania, Puglia e Sicilia; a queste si aggiunge, nel regime transitorio, la Basilicata, che, con il grande ampliamento dell’Unione di Paesi molto meno sviluppati, supera il 75 per cento della media comunitaria. All’obiettivo “competitività” sono assegnati 5.353 milioni (pari al 15,95 per cento) e riguarda le regioni del centro nord, l’Abruzzo e il Molise. All’obiettivo “cooperazione territoriale” sono assegnati 846 milioni (pari al 2,52 per cento), destinati alle Regioni transfrontaliere e agli interventi interregionali. Un regime particolare è previsto per la Sardegna cui sono destinati 972 milioni per il *phasing-in*.

In merito all’utilizzazione dei fondi comunitari, sia pure in riferimento ad un caso specifico, v. Delibera n. 4/2011 della Sezione Affari comunitari e internazionali della Corte dei conti

destinare il 30 per cento dei 344 miliardi, assegnati alla politica regionale, ad attività con un impatto particolare sulla crescita sostenibile. Gli Stati e le Regioni, quindi, dovrebbero orientare i programmi al fine di promuovere la transizione verso un'economia a basso tasso di emissioni di carbonio, integrando il fenomeno del cambiamento climatico nella loro pianificazione territoriale e ponendo l'accento sugli investimenti "verdi", nonché sullo sviluppo urbano e rurale integrato. Pur conservando la differenziazione delle regioni tra quelle meno sviluppate (che rientrano nell'"obiettivo convergenza") e le più sviluppate (che rientrano nell'"obiettivo competitività") la Commissione, per attenuare l'attuale cesura tra queste due categorie, propone di introdurre una nuova categoria intermedia di regioni che dovrebbe sostituire l'attuale passaggio da una categoria all'altra (con i cd. regimi di *phasing-out* e *phasing-in*).

Un settore al quale l'Unione sta attribuendo una crescente importanza per lo sviluppo di una comunità pienamente integrata è quello del c.d. "spazio di libertà, sicurezza e giustizia".

Il 2010 è stato il primo anno di attuazione del "programma di Stoccolma", approvato nel dicembre del 2009 dal Consiglio europeo su "Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini". Questo Programma – già richiamato nella relazione dello scorso anno - che fa seguito al precedente Programma dell'Aja, in attuazione del Titolo V (art. 67 ss.) della parte III del TFUE comprende azioni da svolgere nel settore dei diritti fondamentali, della giustizia civile e penale, dei diritti del consumatore, della cittadinanza, della sicurezza, del diritto di asilo e dell'immigrazione. La Commissione per tradurre gli orientamenti del Consiglio europeo e del Parlamento e del Consiglio dei ministri, in azioni concrete ha presentato, nel mese di aprile 2010, un piano di azione per l'attuazione del Programma di Stoccolma. Il suo obiettivo è quello di realizzare nei prossimi anni uno spazio nel quale i cittadini possono vivere, lavorare e spostarsi in un ambiente sicuro, nel quale vi sia il pieno rispetto dei diritti fondamentali, siano eliminati, o quanto meno ridotti, gli oneri burocratici per i cittadini e le imprese, siano garantiti i diritti nei procedimenti penali e sia condotta una lotta ad ogni forma di criminalità ivi compresa quella informatica. Per il profilo della sicurezza, la Commissione ha sottolineato l'importanza della prevenzione del terrorismo e della criminalità organizzata¹². Non solo, ma le istituzioni comunitarie hanno preso iniziative per contrastare il traffico di esseri umani e l'abuso sessuale dei bambini, lo sfruttamento a fini sessuali; in proposito il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato una Direttiva sulla lotta al traffico di esseri umani comprendente norme minime per la definizione dei reati, del livello delle sanzioni e della protezione delle vittime.

¹² Nel campo della lotta al terrorismo, la Corte di giustizia dell'Unione si è pronunciata precisando l'ambito di applicazione del Regolamento del Consiglio che ha imposto il congelamento dei fondi e delle risorse economiche di terroristi associati alla rete Al-Qaeda per garantire un giusto equilibrio tra le ragioni della sicurezza e quelle dei diritti fondamentali (nel caso di specie si trattava della non applicazione del congelamento dei fondi a prestazioni previdenziali versate alle mogli dei terroristi).

Nel delicato equilibrio tra la tutela della sicurezza e l'esigenza di non fare dell'Unione europea una "fortezza" impenetrabile, le istituzioni comunitarie si sono sforzate di pervenire a una politica comune per l'immigrazione e l'asilo accompagnata da iniziative a sostegno dell'integrazione dell'immigrato. Come si è detto in altra parte di questa relazione, la Commissione ha presentato nel maggio del 2011 una Comunicazione sulla migrazione nella quale ha affermato l'esigenza di "una politica migratoria complessiva per i cittadini dei Paesi terzi, basata su procedure di ammissione comuni, che tratti equamente tali cittadini" e che sia in grado anche di "contribuire alla prosperità dell'UE". In merito all'asilo ha manifestato l'esigenza di procedure "sicure ed efficienti" e di frontiere esterne "effettive e credibili", proponendo una revisione del "meccanismo di valutazione Schengen" coinvolgendo esperti degli Stati membri e di FRONTEX¹³.

Al di là degli aspetti di sicurezza, lo spazio comune europeo tende a garantire l'effettiva mobilità dei vari fattori e soggetti, quindi non solo in campo economico, con la libera circolazione di merci, capitali e servizi, ma anche delle persone. Pur nel rispetto delle competenze degli Stati, accentuato con la previsione normativa del principio di sussidiarietà, l'Unione, da anni, ha adottato varie iniziative per stabilire norme comuni in quello che potremmo definire, sia pure ancora incompleto, un diritto civile e un diritto processuale civile comune. In questo ambito la Commissione ha proposto nuove misure per il riconoscimento sia delle sentenze dei tribunali che dei documenti di stato civile, con l'obiettivo di eliminare i costi legali esistenti, per motivi formali, per far riconoscere una sentenza in un altro Paese dell'Unione; per garantire che i documenti pubblici (contratti o titoli di proprietà), possano circolare senza ulteriori procedure. L'obiettivo è non solo di conseguire importanti vantaggi economici rafforzando il mercato unico, ma di dare soprattutto completa attuazione al concetto di cittadinanza europea, introdotta già dal Trattato di Maastricht, a partire dal 1° novembre 1993, e che oggi è disciplinata nella parte II del TFUE (artt. 20 - 25), con iniziative che semplificano la vita dei cittadini di uno Stato membro, che abitano e lavorano in altri paesi dell'Unione. In tale contesto, la Commissione, il 27 ottobre 2010, ha pubblicato un Programma in 25 punti¹⁴, volto a portare vantaggi concreti ai cittadini che si spostano nei vari Paesi dell'Unione, promuovendo l'effettiva mobilità ed eliminando i residui ostacoli che incontrano per studiare, lavorare, avviare un'impresa, costituire una famiglia o andare in pensione. In questa stessa ottica la Corte di giustizia, nell'interpretazione evolutiva delle norme del Trattato, ha riconosciuto il diritto di risiedere in un altro Stato membro, in quanto cittadini dell'Unione,

¹³ Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne.

¹⁴ V. "Relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione".

senza limitazione di sorta, superando la lettera dell'art. 21 del TFUE¹⁵, riconoscendo la cittadinanza dell'Unione quale fonte dei diritti connessi alla libera circolazione delle persone. E' interessante, in proposito, rilevare che quasi 12 milioni di cittadini europei vivono in un paese dell'Unione diverso da quello in cui sono nati.

Nel quadro di "Unione 2020", ma in realtà in attuazione di norme dei Trattati, che hanno definito le linee delle varie politiche comuni, l'Unione ha continuato a prendere numerose iniziative nei vari settori nei quali si sta sviluppando il processo di integrazione europea. L'Unione si sta muovendo in modo da tener conto dell'interdipendenza delle varie politiche e dei fattori che ne condizionano lo sviluppo. In questa linea, la nuova politica energetica esposta nel documento presentato dalla Commissione nel novembre 2010 ("Energia 2020. Una strategia per l'energia competitiva sostenibile e sicura"), si sforza di conciliare i vari aspetti presenti: risparmio energetico, prezzi competitivi e sicurezza dell'approvvigionamento, ai quali si accompagnano iniziative per rilanciare gli investimenti nelle infrastrutture energetiche. Ma nell'interdipendenza prima ricordata, le misure, riguardanti questa politica, tengono conto della compatibilità ambientale. A tal fine un regolamento approvato nel giugno 2010 ha istituito un monitoraggio dei progetti di investimento in campo energetico per evitare forme di inquinamento e garantire basse emissioni di CO₂. Particolare attenzione è stata anche dedicata all'efficienza energetica attraverso forme di etichettatura di prodotti connessi al consumo energetico, nonché allo sviluppo dell'energia rinnovabile in attuazione dell'apposita direttiva entrata in vigore nel 2009. Da quanto si è detto, si rileva che la politica ambientale ha acquisito una posizione centrale nel complesso delle politiche comunitarie per cui ogni iniziativa economica dell'Unione deve tener conto della sostenibilità ambientale. Non a caso nell'ambito del Settimo Programma quadro di ricerca, nel 2010 sono stati finanziati 120 progetti nel settore dell'ambiente collegati a quelli dell'energia, e a quelli delle biotecnologie, con 450 milioni di euro.

L'Unione, nata all'origine come una Comunità economica basata essenzialmente su un grande mercato comune, ha gradatamente esteso le sue competenze, sì da intervenire in quasi tutti i settori e proiettandosi allo stesso tempo sul piano internazionale, stabilendo relazioni con tutte le aree del mondo.

Sviluppando le sue potenzialità al di là degli stretti ambiti giuridici imposti dai Trattati originari, l'Unione ha delineato nuove politiche non previste all'origine (esempi tipici la regionale, l'ambientale, la ricerca) alle quali successivamente è stata data una precisa veste giuridica nei Trattati. Partendo dall'Atto unico europeo (AUE) entrato in vigore nel 1987 e

¹⁵ Questo articolo infatti, nel riconoscere ad ogni cittadino dell'Unione il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fa salve "le limitazioni e le condizioni previste dai Trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi".

successivamente con il trattato di Maastricht del 1992, l'Unione ha acquisito estese competenze in nuovi settori ed ha sviluppato nuove politiche che si sono venute ad aggiungere a quelle previste nel Trattato CEE sin dall'inizio (della concorrenza, commerciale, agricola, sociale, dei trasporti). Oltre alle politiche prima richiamate (ricerca e ambiente) ha avviato soprattutto la politica monetaria e di recente potenziato gli strumenti anche della politica economica generale, ma ha soprattutto rafforzato la politica di coesione economica e sociale, di cui già si è trattato, la politica industriale, la politica sanitaria, la protezione dei consumatori, nonché, sia pure in termini di semplice coordinamento, la politica dell'occupazione. Alcune delle ultime politiche indicate si inseriscono nella nuova visione che si è andata affermando negli ultimi anni tendente a porre il cittadino al centro dell'attenzione. Ciò spiega gli interventi in materia sanitaria, di sicurezza dei prodotti in generale, e di quelli alimentari in particolare, nella lotta alla contraffazione e nell'affermazione dell'importanza di una politica sociale intesa non come semplice corollario delle altre politiche, ma, allo stesso modo di quella ambientale, quale componente essenziale delle stesse.

Anche in settori nei quali è più spiccata la sovranità nazionale quali l'istruzione e la cultura, l'Unione interviene, sia pure nel pieno rispetto delle competenze nazionali, promuovendo la collaborazione tra i vari paesi e fornendo anche opportuni finanziamenti¹⁶.

Una politica che da alcuni anni ha assunto un rilievo strategico, è quella dei trasporti e delle infrastrutture (di cui si tratta anche in altra parte di questa relazione), che si pone sempre più come indispensabile quadro di riferimento delle politiche nazionali in questo settore. I documenti programmatici prima citati, "UE 2020" e l'Atto per il mercato unico, assegnano un ruolo importante a questa politica nello sviluppo del processo di integrazione europea. Il contesto nel quale si inseriscono le politiche trasportistiche nazionali è quello delle reti transeuropee (RTE). Nel 2010 è stato approvato un programma triennale incentrato su tre priorità: promuovere lo sviluppo di un sistema di trasporti integrato ed ecologico, nonché studi per affrontare il problema del trattamento climatico; accelerare l'attuazione dei progetti RTE (riguardanti in particolare le ferrovie e le vie navigabili, nonché l'iniziativa "Cielo unico europeo"); studi per favorire la cooperazione tra settori pubblico e privato. Altro documento programmatico di rilievo è il Libro bianco sullo spazio unico europeo dei trasporti, presentato dalla Commissione europea nel marzo 2011, che, a dieci anni dal Libro bianco del 2001, si propone di rilanciare la politica comune dei trasporti, superando le diseguaglianze nelle diverse modalità, promuovendo la costruzione di grandi reti transeuropee, ma allo stesso tempo realizzando la sostenibilità dei servizi di trasporto.

¹⁶ Tipico esempio è costituito dalle varie iniziative nel campo dell'istruzione e della formazione con i programmi *Erasmus* e l'azione *Jean Monnet*.

Nella strategia UE 2020 si inserisce anche la riforma della politica agricola comune (PAC) che è già stata oggetto nei decenni passati di vari interventi riformatori, che hanno gradatamente mutato l'impostazione stessa su cui questa si basava originariamente. Si è passato, infatti, da una politica basata sulle quantità prodotte ad una politica della qualità, con uno spostamento degli aiuti dalla produzione ai produttori e con una fondamentale compatibilità da rispettare, quella ambientale. Si è passati anche da un sostegno prevalente ai mercati, ad una nuova attenzione agli aspetti strutturali ed alla nuova dimensione della stessa politica agricola costituita dallo sviluppo rurale. Nel progetto di riforma (di cui si fa cenno anche in altra parte di questa relazione), alla nuova PAC la Commissione assegna tre sfide alle quali essa è chiamata a rispondere: sfide economiche (sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, variabilità dei prezzi, crisi e stabilità economica); sfide ambientali (emissioni di gas serra, degrado dei terreni, qualità dell'acqua e dell'aria, *habitat* e biodiversità); sfide territoriali (vitalità delle zone rurali, diversità dell'agricoltura nei vari territori dell'UE). Accanto a queste sfide si pongono tre obiettivi fondamentali da raggiungere: una produzione alimentare economicamente redditizia, una gestione sostenibile delle risorse naturali, che tenga conto dei cambiamenti climatici; il mantenimento dell'equilibrio territoriale e della diversità delle zone rurali con il sostegno di queste e dell'occupazione. Gli strumenti per realizzare i citati obiettivi sono indicati: nei pagamenti diretti con una razionalizzazione degli aiuti e con un sostegno del reddito degli agricoltori; in misure di mercato (intervento pubblico e aiuto all'ammasso privato e un migliore funzionamento della catena alimentare); in una rinnovata politica di sviluppo rurale, che tenga maggiormente conto degli aspetti ambientali del cambiamento climatico e delle necessarie innovazioni.

Sinora si sono indicate le politiche "interne" dell'Unione, ma le istituzioni europee hanno continuato, nell'anno di riferimento, anche la loro azione esterna. Pur se essa non rientra nell'economia di questa relazione, si richiamano quegli aspetti che hanno un'incidenza sull'attività e in una certa misura sulla struttura delle istituzioni italiane. E' il caso in particolare della politica estera dell'Unione (PESC), che, pur non essendo retta da quello che si è soliti chiamare il metodo comunitario, trattandosi di un settore nel quale gli Stati sono restii a cedere parti consistenti di sovranità, ha ricevuto un nuovo impulso anche attraverso il rafforzamento della figura dell'"Alto rappresentante", che avrà alle sue dipendenze una sorta di diplomazia europea, il SEAE (Servizio europeo per l'azione esterna). Questa struttura è costituita in gran parte da contingenti di diplomatici dei Ministeri degli affari esteri dei Paesi membri dell'Unione. Per adeguarsi a queste novità, come si è detto in altra parte di questa relazione, il Ministero degli Esteri italiano ha proceduto ad una riorganizzazione che tiene conto del fatto che la politica estera italiana, ormai, è parte della politica estera dell'Unione, per quanto attiene

all'aerea di questa. Né si può dimenticare che le relazioni commerciali dell'Italia, come degli altri Paesi dell'Unione, sono anche esse parte della politica commerciale dell'Unione, perché questa ha una competenza esclusiva in tale settore. Va ricordata infine, l'importante azione che l'Unione, attraverso le sue istituzioni, svolge nel promuovere la *governance* multilaterale con la partecipazione attiva ai vari consessi internazionali tra i quali, negli ultimi anni, ha assunto un particolare rilievo il G20.

Come prima accennato, il 2010 è stato l'anno dell'inizio dell'attuazione del Trattato di Lisbona che ha comportato importanti innovazioni nell'assetto istituzionale dell'Unione. E' stata creata la figura del Presidente dell'Unione che presiede il Consiglio europeo e da questo è eletto; è stato formalmente riconosciuto come istituzione lo stesso Consiglio europeo che prima non era inserito nell'elenco delle istituzioni. Sono stati configurati diversamente anche i rapporti interistituzionali. E' stata, infatti, prevista l'elezione del Presidente della Commissione da parte del Parlamento europeo e quest'ultimo ha acquisito una competenza generale sotto il profilo legislativo; non più quindi un'istituzione prevalente nel processo decisionale, il Consiglio, ma due "co-legislatori", il Consiglio e il Parlamento europeo, che ha, tra l'altro, rispetto al passato, acquisito gli stessi poteri del Consiglio in materia di bilancio¹⁷. Le altre istituzioni e gli organi non hanno subito particolari modifiche, tranne che la BCE, nata come organo e "promossa" ad istituzione. Va, peraltro, notato che il tasso di "parlamentarizzazione" ha ricevuto un'ulteriore spinta dal nuovo ruolo attribuito ai parlamenti nazionali dall'articolo 12 del TUE e dai due protocolli allegati ai Trattati europei, sul "ruolo dei Parlamenti nazionali" e "sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità".

Pur conservando i suoi tratti fondamentali, ritocchi¹⁸ sono stati apportati anche al sistema giurisdizionale che si riassume nella Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE). Nel 2010 è stato consolidato il sistema Corte alla luce delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona. Si può usare questa espressione perché, pur facendo riferimento alla Corte di giustizia, in realtà oltre ad essa, vi è il Tribunale (in precedenza definito "di prima istanza") e il Tribunale per la funzione pubblica (come primo esempio di tribunali specializzati previsti dall'art. 19 del TUE).

Come per lo scorso anno, si ritiene opportuno esaminare, sia pure brevemente, l'attività della Corte per l'importanza che essa riveste, sia nella formazione di un vero ordinamento giuridico europeo, sia per i riflessi che le sue pronunce hanno nei rapporti tra questo ordinamento e l'ordinamento italiano.

¹⁷ E' noto che prima delle recenti modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, il Parlamento europeo aveva poteri decisionali solo su circa il 40 per cento delle spese.

¹⁸ La nuova normativa ha esteso ulteriormente le competenze della Corte che restano, peraltro, ancora limitate in materia di politica estera. L'altra modifica che è divenuta operativa nel 2010 riguarda le modalità di nomina dei giudici. Essi sono nominati "di comune accordo" dai Governi degli Stati membri, ma previa consultazione di un Comitato dei saggi incaricati di dare un parere sull'adeguatezza dei candidati all'esercizio delle funzioni di giudice e di avvocato generale.

Nel 2010 sono state promosse 631 cause, ne sono state definite 574, ne sono rimaste pendenti 749¹⁹.

Nell'anno di riferimento la Corte è stata chiamata ad occuparsi di un tema particolarmente rilevante: l'adesione (prevista dal Trattato di Lisbona) dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). La prima fase della procedura si è conclusa con un mandato alla Commissione affinché prosegua il negoziato con il Consiglio d'Europa (nel cui ambito si colloca la CEDU); la Corte, da parte sua, ha elaborato un documento, nel quale ha rilevato l'esigenza di assicurare il buon funzionamento del sistema giurisdizionale dell'Unione, garantendo alla Corte che sia ad essa sottoposta la validità di un atto dell'Unione, prima che la Corte europea dei diritti dell'uomo statuisca sulla sua conformità alla CEDU. Ma nel suo lavoro tipicamente giurisdizionale, la Corte ha affrontato questioni di diversa natura, alcune che hanno investito profili istituzionali²⁰ ed altre riguardanti i vari settori economici e sociali²¹.

Del ruolo della Corte dei conti europea si è detto nella relazione dello scorso anno. In questa sede si ricorda la presentazione della Relazione “Le valutazioni d'impatto nelle istituzioni dell'Unione europea costituiscono un supporto al processo decisionale?”. In questa sua relazione (n. 3/2010) la Corte prendendo in esame il periodo 2003-2008 ha valutato in particolare in che misura la Commissione abbia proceduto a “valutazioni d'impatto” nel

¹⁹ Delle 631 cause, 385 hanno riguardato domande pregiudiziali, 136 ricorsi diretti, 103 impugnazioni e 7 procedimenti speciali. È interessante rilevare che le domande pregiudiziali hanno riguardato, in prevalenza, i seguenti settori: la fiscalità (57), la politica sociale (40), lo spazio di libertà sicurezza e giustizia e la libera prestazione dei servizi (38), l'ambiente (26), l'agricoltura (20), la proprietà intellettuale e industriale (19). Nei ricorsi diretti, vi è stata una netta prevalenza in materia di ambiente (34), seguita dalla libera prestazione dei servizi (13) e dai trasporti (13). Per quanto riguarda la ripartizione per paesi si registra un netto miglioramento per quanto riguarda l'Italia, che è passata da 25 cause nel 2006 a solo 6 nel 2010; i paesi che presentano più cause sono la Grecia con 14, il Belgio con 11 e l'Austria e il Portogallo con 10.

²⁰ Tra le prime si possono ricordare le cause riunite C-92/09 e C-93/09 nelle quali la Corte ha rilevato che la pubblicazione su un sito internet dei dati nominativi dei beneficiari di fondi costituisce una lesione del diritto alla privacy; la causa C-279/09 sull'interpretazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva sancito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE; la causa C-118/08 nella quale la Corte ha ribadito, ancora una volta, il primato del diritto dell'Unione (la causa riguardava la richiesta di interpretazione su una questione di responsabilità nei confronti di uno Stato fondata sulla violazione del diritto dell'Unione); le cause riunite C-188/10 e C-189/10, anch'esse di richiesta di interpretazione della Corte, sulla compatibilità di un meccanismo procedurale, introdotto in Francia, con il diritto europeo (questa causa ha dato alla Corte l'opportunità di riaffermare il primato del diritto dell'Unione); la causa C-139/07, nella quale la Corte ha pronunciato una sentenza in materia di accesso ai documenti dando ragione per il caso di specie, all'istituzione che aveva negato tale diritto.

²¹ Tra le seconde si possono ricordare quelle in materia di libera circolazione delle persone e dei servizi: cause riunite C-570/07 e C-571/07 sull'apertura di nuove farmacie, nelle quali la Corte ha dato ragione alla Spagna che richiedeva una previa autorizzazione amministrativa in considerazione dell'esigenza di un adeguato approvvigionamento di medicinali, sia per la sicurezza che per la qualità; causa C-173/09, nella quale la Corte ha rilevato l'incompatibilità con l'articolo 49 dell'allora Trattato CE dell'esclusione del rimborso delle cure ospedaliere prestate in un altro Stato membro; cause C-203/08 e C-258/08 in materia di monopoli nel settore dei giochi d'azzardo volte ad evitare l'offerta di giochi d'azzardo in internet che uno stato legittimamente può vietare nell'ambito della lotta contro la frode e la criminalità organizzata; causa C-271/08, nella quale la Corte ha dichiarato che il diritto alla contrattazione collettiva dei lavoratori dei comuni non poteva comportare di per sé l'automatico esonero delle amministrazioni comunali dagli obblighi imposti dalle direttive in materia di appalti pubblici; cause C-197/08, C-198/08 e C-221/08 in materia di prezzi minimi di vendita al minuto di taluni tabacchi lavorati, in cui Corte ha dichiarato che questi prezzi non sono compatibili con una direttiva comunitaria (n.95/59), perché alterano la concorrenza.

formulare le sue proposte e se il Parlamento europeo ed il Consiglio le abbiano consultate nel corso della procedura legislativa. Essa ha anche svolto un'indagine per accertare se le procedure in oggetto abbiano permesso alla Commissione di sostenere adeguatamente lo sviluppo delle proprie iniziative, se il contenuto di queste relazioni sia stato adeguato e, infine, se la sua presentazione abbia permesso di tenerne conto nel quadro del processo decisionale. Va detto che gli esperti in materia di miglioramento della legislazione, consultati, hanno concordato nel ritenere che il sistema di valutazione d'impatto elaborato dalla Commissione europea contribuisca concretamente a migliorare la normativa. Tale prassi si inserisce nell'obiettivo posto dalla Commissione sin dal 1992 di "legiferare meglio".

In merito all'incidenza delle norme europee sull'ordinamento italiano e sulle varie politiche si segnalano, come nella relazione dello scorso anno, le sentenze della Corte di giustizia riguardanti, direttamente o indirettamente, l'Italia (75), i rinvii pregiudiziali (24) da parte dei giudici italiani ai sensi dell'art. 267 del TFUE, i procedimenti d'indagine (40) avviati dalla Commissione nei confronti dell'Italia ai sensi dell'art. 108 del TFUE (in materia di aiuti), nonché i procedimenti per le infrazioni, ancora molto numerose, avviate nei confronti dell'Italia che riguardano diverse materie (225; nel 2009 155)²². In merito ai settori si conferma, come per lo scorso, una prevalenza di quelle in materia ambientale, seguite da quelle concernenti l'economia e da quelle riguardanti regioni ed enti locali. Restano circoscritte quelle attinenti al rispetto delle regole di concorrenza, mentre resta un numero elevato dei procedimenti di indagine della Commissione in materia di aiuti.

Per quanto riguarda gli effetti finanziari delle procedure d'infrazione, dalla relazione per il primo semestre 2010, inviata al Parlamento e alla Corte dei conti, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), si rileva innanzitutto che le infrazioni più frequenti sono per violazione del diritto comunitario seguito da quelle per mancata attuazione di direttive. Dei 127 casi del primo semestre, solo 30 sono suscettibili di produrre effetti sulla finanza pubblica.

In proposito va, peraltro, rilevato che le procedure d'infrazione possono comportare oneri diretti a carico degli Stati inadempienti a seguito di una condanna da parte della CGUE e al pagamento di sanzioni a seguito di ricorsi per inadempimento ex art. 260 del TFUE. Ma, al di là della comminazione di sanzioni, le procedure, come osserva la relazione del MEF, possono

²² Si indicano i settori e in parentesi il numero d'infrazioni: economia (28), esteri (2), interni (3), agricoltura (7), ambiente (37), appalti (2), comunicazioni (5), concorrenza, compresi gli aiuti di Stato (2), energia (7), fiscalità e dogane (17), giustizia (3), infrastrutture (17), istruzione (4), lavoro e affari sociali (10), libera circolazione delle merci (5), libera prestazione dei servizi e stabilimento (5), pesca (3), salute (15), sviluppo economico (21), tutela dei consumatori (2), Regioni ed enti locali (28), Presidenza del Consiglio (2). I dati sulle infrazioni sono stati forniti dal Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

comportare oneri finanziari per lo Stato membro interessato derivanti dall'adozione delle misure finalizzate al superamento del contenzioso con l'Unione europea²³.

Il persistere di un consistente numero di infrazioni, porta a riflettere sulle loro cause. Nonostante i progressi compiuti resta ancora una certa difficoltà di adattamento della normativa e, più in generale delle istituzioni italiane, alla realtà e, soprattutto, alla complessa normativa dell'Unione. Nella relazione dello scorso anno si sono indicati alcuni motivi che determinano i ritardi nell'attuazione delle norme ed in genere delle misure comunitarie, ma anche nella fase di partecipazione alla formazione della decisione (la c.d. fase ascendente). Va rilevato in proposito che, a seguito dell'entrata in vigore del TUE e del TFUE e al nuovo ruolo assegnato al Parlamento italiano, così come a tutti i parlamenti dei paesi membri dell'Unione, è all'esame del Parlamento un disegno di legge (AS n. 2646), che cerca di affrontare in modo organico i rapporti tra l'Italia e l'Unione europea. Già il titolo espone con chiarezza il suo contenuto "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione ed alla attuazione delle politiche dell'Unione europea". Diventano più stringenti gli atti di indirizzo delle Camere: nel caso di scostamento da essi, il Governo deve tempestivamente riferirne i motivi "agli organi parlamentari competenti". Le Camere possono inviare alle istituzioni europee un parere motivato ai sensi del protocollo specifico legato al Trattato di Lisbona, nel caso di presunta non conformità di atti legislativi europei al principio di sussidiarietà. E' prevista anche la partecipazione delle Camere nei casi di procedure di revisione semplificata di norme dei trattati per le quali il Governo deve sottoporre ad esse un disegno di legge. Si indica la possibilità di azionare il c.d. "freno di emergenza", cioè l'opposizione che il rappresentante italiano nel Consiglio dei Ministri europeo è tenuto ad esprimere nel caso in cui le Camere abbiano approvato un atto di indirizzo contrario. Sono state ribadite norme già introdotte da precedenti leggi, come la riserva di esame parlamentare che il governo è tenuto a presentare in seno al Consiglio nel caso in cui siano in gioco particolari interessi nazionali. Questa nuova normativa introduce alcune novità anche nella c.d. fase discendente, cioè nell'attuazione della norme dell'Unione, prevedendo accanto alla tradizionale "legge comunitaria" annuale, una "legge europea" che contiene disposizioni modificative di norme vigenti contrastanti con quelle europee o modificative di norme statali, oggetto di procedure d'infrazione.

E' auspicabile che questi nuovi meccanismi, se saranno accompagnati da adeguate iniziative di formazione e di informazione, facciano superare quella sorta di barriera invisibile, che si è spesso frapposta tra la realtà europea e quella nazionale, e consentano una presenza

²³ Questi oneri possono derivare da spese connesse a misure compensative di danni ambientali, da attività a carico di strutture della pubblica amministrazione, da minori entrate per l'erario dovute a diminuzione di imposte, da spese relative all'adeguamento delle violazioni in materia di lavoro (pubblico impiego e previdenza), da interessi moratori.

attiva del nostro Paese nelle sedi europee ed una migliore utilizzazione di tutti gli strumenti che l'Unione offre.