Commissione XIV (Politiche dell'Unione Europea)

CAMERA DEI DEPUTATI

**Esame della Comunicazione della Commissione al
Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e
sociale europeo e al Comitato delle regioni: Applicare il
diritto dell'UE per un'Europa dei risultati
(COM(2022)518 final)**

Audizione di Confedilizia

Roma, 15 febbraio 2023

1) Si prende atto, anzitutto, della Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e al Comitato delle Regioni, dal titolo “Applicare il diritto dell’UE per un’Europa dei risultati”, condividendone finalità e obiettivi ed apprezzandone lo spirito, che è quello di **rafforzare le basi giuridiche e democratiche dell’UE**.

2) Assicurare il pieno rispetto dei diritti riconosciuti dall’U.E. richiamando l’attenzione sul tema dei diritti tutelati dall’Unione, individuali o sociali che siano (Carta dei diritti fondamentali dell’UE), è un modo per assolvere, da parte della Commissione, ad uno dei suoi compiti principali, assegnatole dagli Stati membri nei vari trattati, quale “custode dei trattati”.

E bene fa la Commissione a:

- promuovere la conoscenza del sistema giuridico comunitario di riconoscimento e di tutela dei diritti civili individuali e sociali per una sua più completa ed efficace applicazione, illustrandone vantaggi e potenzialità
- ribadire la preminenza del diritto comunitario, sotto l’egida giurisdizionale della Corte di Giustizia europea ai fini di una più organica e più omogenea diffusione della tutela dei cittadini
- vigilare sull’applicazione dei trattati e del diritto U.E. sotto il controllo della Corte di Giustizia europea.

Rimaniamo convinti che l’UE debba essere un sistema di diritti il cui rispetto non possa portare che ad un progresso dei popoli, sul piano della pace, della libertà, della democrazia, dall’affrancamento dai bisogni: in una parola, sul piano della civiltà.

3) Abbiamo sempre presente nella nostra mente il grande afflato umano, ricco di ideali politici, civili, culturali che spinse, nell’immediato primo Dopoguerra, i popoli dei nostri Paesi tra i primi fondatori dell’originaria Comunità a dar vita alla prima Comunità europea (commovente lo spirito che anima il preambolo dell’atto fondativo della CECA 1951). Vi troviamo l’aspirazione ad un consesso ideale volto ad assicurare la pace in un continente dilaniato da guerre da centinaia di anni, e che negli ultimi 200 anni aveva visto gli stati contendere tra loro proprio per assicurarsi le fonti di produzione dei fattori del potere: sul piano energetico (il carbone) e sul piano industriale (l’acciaio).

4) La logica, che si trasfuse nell’UE dopo la sua fondazione nel 1992, era quella di eliminare le ragioni del contendere, tra i diversi popoli, per assicurarsi la supremazia di potere. Con il venir meno della impellenza di quella logica, l’afflato iniziale si è andato nel tempo affievolendo e dagli ideali si è passati alla gestione della prassi.

Questa ha portato, nell'assenza tra l'altro di principi-cardine fondanti una Costituzione formale, all'affievolimento dei valori iniziali ed ha fatto riemergere l'antico contendere: ora i vari Paesi non sono più avversari/nemici. Sono avversari/*competitors* economici.

Parallelamente, purtroppo, il processo formativo dell'UE non solo non è stato portato a compimento, sicché l'UE presenta seri squilibri sul piano strutturale/istituzionale (una cattedrale senza tetto, si è detto), ma, con l'allargamento ai 27 Stati membri, si è verificato un arretramento rispetto all'equilibrio preesistente, perché si è assistito ad una progressiva perdita di ruolo della Commissione europea a favore del Consiglio dei Ministri europeo, sicché l'azione decisionale attualmente finisce per poggiare sulla composizione degli interessi confliggenti dei singoli stati membri, invece che sull'interesse comunitario interpretato dalla Commissione.

Passando le decisioni dall'organo di governo a quello politico è venuto inoltre a mancare non solo il sindacato di merito sulle decisioni comunitarie (cioè il controllo di conformità all'interesse comunitario), ma addirittura lo stesso controllo di legalità sul piano del rispetto delle norme comunitarie e degli stessi principi generali del diritto.

5) A quello spirito che ha ispirato i padri fondatori dell'Europa politica ci richiamiamo con orgoglio e convinzione e richiamiamo anche i Paesi che hanno nel tempo aderito alla istituzione originaria perché abbiano sempre presente che è stato grazie all'azione di quel nucleo di "visionari" se oggi possiamo contare su un organismo comunitario evoluto, efficiente, produttore "risultati", sul piano interno e sul piano internazionale.

6) Per questi motivi non possiamo esimerci dal segnalare alcuni aspetti che, a nostro avviso, sul piano meramente giuridico (presentando lacune o discrasie del sistema) rischiano di diventare distorsivi e di incidere molto negativamente sulla vita stessa dell'Unione.

7) Emblematico il caso EMA e l'assegnazione della sede ad Amsterdam

Il 14 luglio 2022 veniva pubblicata la sentenza della Corte di Giustizia europea che si pronunciava sui ricorsi mediante i quali il Comune di Milano e la Repubblica italiana avevano impugnato la decisione del Consiglio dei Ministri europeo in merito all'assegnazione dell'Ema (l'Agenzia europea per i farmaci). Si pensava potessero esserci vizi di legittimità (ad es. errore) nel procedimento di assegnazione culminato con l'estrazione a sorte dell'assegnatario finale (la città olandese di Amsterdam) e l'esclusione di Milano, appunto. In particolare, circa l'idoneità della città di Amsterdam ad ospitare la predetta Agenzia. In effetti, mentre nei *dossier* si affermava che la sede di Amsterdam era idonea e pronta per essere occupata ed utilizzata, ciò non sarebbe risultato alla prova dei fatti (mancando ancora qualche mese all'ultimazione dei lavori di adattamento), tanto che si trattò poi di utilizzare provvisoriamente un altro edificio.

Estratto dalla sentenza 14 luglio 2022 - Causa C-59/18

22 La Repubblica italiana chiede che la Corte voglia:

- in via istruttoria, da un lato, richiedere, ai sensi dell'articolo 24 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, al Regno dei Paesi Bassi, all'EMA e a ogni altra istituzione, organo o organismo, di fornire tutte le informazioni necessarie a dar conto dell'idoneità di Amsterdam, quale sede dell'EMA, a soddisfare i criteri indicati e a verificare la coincidenza di tali informazioni con quelle poste a base dell'offerta, e, dall'altro lato, disporre ogni altro eventuale mezzo istruttorio ritenuto utile all'accertamento dei fatti;

8) Insindacabilità sul piano della legittimità delle decisioni del Consiglio dei Ministri europeo

La sentenza della Corte di Giustizia respingeva i ricorsi (senza entrare nel merito e senza dar corso ad attività istruttorie di sorta) dichiarando che, in caso di decisione del Consiglio dei Ministri europeo, si tratta di atto politico, insindacabile anche sul piano della legittimità (ad esempio, per errore colposo o doloso che sia): non solo, quindi, la discrezionalità assoluta nel merito, ma, sul piano del controllo di legalità, mancando una norma che fissi il limite costituzionale, non solo le decisioni di contenuto amministrativo, ma le leggi stesse risultano *legibus solutae*.

La sentenza della Corte di Giustizia incorre in errore perché assimila le decisioni del Consiglio dell'Unione europea ai trattati internazionali, per il solo e semplice fatto che a decidere sono i rappresentanti degli Stati. Ma nel caso di un trattato (che è un accordo *inter partes*) la decisione resta in capo ai diversi Stati, mentre nel nostro caso si tratta di un atto dell'organismo Unione (dotato di propria personalità giuridica), in quanto i singoli Stati esprimono il loro voto nell'ambito di un organo istituzionale della Unione stessa: cosa ben diversa. Nel primo caso ci troviamo di fronte ad un atto politico, ad una decisione politica, nel secondo caso ad una decisione tecnico-istituzionale.

La sentenza della Corte finisce, inoltre, per confondere il voto dei singoli Stati membri (che è evidentemente atto politico insindacabile) con la decisione prodotta dal voto stesso (che è atto giuridico di un organo dell'UE e, come tutti gli atti giuridici, sindacabile sul piano della legittimità). Anche il voto dei nostri parlamentari è un atto politico, ma le leggi stesse sono soggette al vaglio di legittimità costituzionale.

Ma tant'è. Il caso è chiuso.

Non sappiamo se la Corte di Giustizia, nell'ansia di liquidare sommariamente la spinosa questione, abbia sufficientemente valutato la portata distortiva di tale affermazione: resta il fatto che con tale pronuncia essa ha aperto il varco per l'ingresso, nel sistema istituzionale dell'Unione, della giuridicità, condizione ben più grave della stessa antiggiuridicità.

9) Decisioni sul piano della composizione di interessi confliggenti, non della assunzione di interessi comunitari

Un secondo risvolto della decisione: la pronuncia della Corte di giustizia evidenzia una situazione di grave squilibrio all'interno dell'organismo europeo che, ricordiamo, è persona giuridica dal 2007 (trattato di Lisbona). Perché, in buona sostanza, la decisione su aspetti amministrativi di impostazione strutturale che riguardano la vita interna dell'Unione viene assunta, non avendo riguardo agli interessi comunitari, come avverrebbe se a decidere fosse la Commissione, bensì sul piano degli interessi confliggenti dei singoli Stati.

10) Orbene, l'interesse comunitario porterebbe a tener conto che l'Unione presenta una situazione di grave squilibrio quanto all'assegnazione storica delle diverse sedi istituzionali, le quali risultano tutte concentrate in un ridotto europeo del raggio di poche centinaia di chilometri, localizzato nel quadrante Benelux, Francia, Germania.

Quanto poi alle Agenzie europee, all'Italia (terzo contributore netto dell'Unione) ne risulta assegnata solo una e mezza (Parma e Torino). Un trattamento a dir poco inconcepibile, che dà luogo ad una situazione certamente non suscettibile di esser protratta nel tempo, per ovvie ragioni di natura culturale ed economica.

11) Decisioni che non tengono conto del reale peso politico degli Stati e fonti di antagonismo

Non solo, ma il voto dei membri del Consiglio conta *per capita* e non per peso socio-economico degli stati stessi.

Sotto un differente aspetto, anche il Parlamento europeo presenta aspetti problematici, in quanto sostanzia un sistema di democrazia diretta all'interno di un sistema di democrazia indiretta. In altri termini, si tratta di un Parlamento di secondo livello basato su una rappresentanza diretta di primo livello: la conseguenza sta nella possibilità di dare luogo ad un antagonismo tra UE e Stati membri. Infatti, nell'attuale impostazione del Parlamento europeo (che ripropone a livello comunitario la rappresentanza anche della c.d. opposizione) non ci può essere per i Governi dei singoli stati la possibilità di una linea unitaria a sostegno della propria azione politica.

12) Mancanza di giurisdizione penale comunitaria

Decisione politica, dunque, insindacabile sul piano della legittimità.

Questa questione ne apre un'altra. Ma, se fossero stati commessi reati nel corso del procedimento di formazione della decisione, ad esempio da parte di funzionari che si siano prestati ad avallare *dossier* incompleti o artatamente falsi, dando luogo ad un errore generato da dolo?

Il sistema europeo di fatto non appronta, come vediamo, alcun rimedio. Mancando, infatti, di una giurisdizione penale comunitaria e parallelamente del requisito della extraterritorialità almeno per reati commessi da dipendenti, funzionari, esponenti nell'esercizio delle loro funzioni, questo sistema dà luogo ad una situazione anomala che rappresenta una grave lacuna nella costruzione dell'organismo dell'Unione europea. È competente infatti l'Autorità giudiziaria del luogo dove è commesso il reato, cioè di uno dei cinque Stati citati in cui è localizzata la sede istituzionale europea, sicché la sentenza verrà pronunciata in nome del popolo belga, francese e via dicendo e non dei popoli dell'Unione.

Possibili distorsioni? Si pensi ad esempio che in Paesi come Francia e Belgio, i cui sistemi giudiziari sono tra i più simili al nostro, l'azione penale non è obbligatoria. Ed il Pubblico Ministero (che nei Paesi di diritto anglosassone non è neppure un magistrato) dipende gerarchicamente dal Ministro della Giustizia.

Saremmo curiosi di sapere poi, prendendo ad esempio il caso *Qatargate*, visto che è competente l'Autorità giudiziaria belga, se, a seguito della condanna di un parlamentare alla confisca di 1 milione di euro, la somma venga incamerata dal Regno del Belgio o da chi altro.

Ma è la stessa attività requirente (cioè di promozione dell'azione penale, con la conseguente attività istruttoria) che non potrà essere iniziata da uno Stato diverso, anche se ci trovassimo di fronte alla lesione di interessi di soggetti appartenenti a questo Stato (tranne, ovviamente, il caso che il funzionario da indagare mettesse piede proprio nel territorio di questo Stato).

Come si vede, dunque, sussiste un grandissimo *vulnus* sul piano della sovranità degli Stati (è questione di equità e di dignità degli Stati di fronte a questa asimmetria) e della tutela degli interessi degli Stati stessi e dei soggetti ad essi appartenenti.

Ricordiamo che, con l'istituzione della Procura penale europea-EPPO (operativa dal 1° giugno 2021) si è individuata la categoria degli interessi finanziari dell'UE persona giuridica. Più in là non si va: comunque, anche in questo caso, la giurisdizione in sede giudicante spetta sempre all'Autorità giudiziaria dei singoli cinque Stati, a seconda della competenza territoriale.

13) C'è dunque una istanza di natura etico-politica da affrontare, che riguarda, non solo gli imprescindibili principi e i valori superiori (che devono essere valori non negoziabili), cui deve ricondursi l'identità dell'Europa, ma anche la strutturazione ed il funzionamento dello stesso organismo europeo come organismo fondato sul diritto, entrambe precondizioni imprescindibili perché si attui quello **Stato di diritto** cui si richiama la Commissione europea nel documento in esame.

CONFEDERAZIONE ITALIANA PROPRIETÀ EDILIZIA

**Presidenza e Segreteria generale
Centro Studi**

Uffici operativi e amministrativi
00187 Roma - Via Borgognona, 47
tel. 06.6793489 (r.a.) - fax 06.6793447

Uffici Organizzazioni collegate
00196 Roma - Via P. Clotilde, 2 int. 4
tel. 06.3214369 (r.a.) - fax 06.32650503

Uffici Enti bilaterali
00198 Roma - Corso Trieste, 10
tel. 06.44251191 (r.a.) - fax 06.44251456

www.confedilizia.it – www.confedilizia.eu