



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 27

*N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.*

**14<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE** (Politiche dell'Unione europea)

INDAGINE CONOSCITIVA SUL SISTEMA PAESE NELLA TRATTAZIONE DELLE QUESTIONI RELATIVE ALL'UE CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL RUOLO DEL PARLAMENTO ITALIANO NELLA FORMAZIONE DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA

193<sup>a</sup> seduta: mercoledì 18 gennaio 2012

Presidenza della presidente BOLDI

**I N D I C E****Audizione del professore di diritto  
dell'Unione europea presso l'Università di Roma Tre Giandonato Caggiano**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 11, 17	CAGGIANO . . . . .	Pag. 3, 13, 15 e <i>passim</i>
DI GIOVAN PAOLO (PD) . . . . .	12		
* FLERES (CN-Io Sud-FS) . . . . .	16		
* MARINARO (PD) . . . . .	11		
* PEDICA (IdV) . . . . .	11, 15		
SANTINI (PdL) . . . . .	11, 16		

---

*N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale-Io Sud-Forza del Sud: CN-Io Sud-FS; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo (ApI-FLI); Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.*

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Giandonato Caggiano, professore di diritto dell'Unione europea presso l'Università di Roma Tre.*

*I lavori hanno inizio alle ore 13.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione del professore di diritto dell'Unione europea presso l'Università di Roma Tre Giandonato Caggiano**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul sistema Paese nella trattazione delle questioni relative all'UE con particolare riferimento al ruolo del Parlamento italiano nella formazione della legislazione comunitaria, sospesa nella seduta del 6 luglio 2011.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e che la Presidenza del Senato ha già fatto pervenire il proprio assenso. Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi prevista l'audizione del professore di diritto dell'Unione europea presso l'Università di Roma Tre, Giandonato Caggiano, cui do il benvenuto ringraziandolo per aver accolto l'invito a partecipare all'odierno incontro e a cui lascio senz'altro la parola.

CAGGIANO. Per prima cosa desidero ringraziare la Commissione per avermi offerto la possibilità di partecipare a questa importante indagine conoscitiva che è giunta già ad un punto di maturazione. Ho avuto modo di leggere i resoconti delle precedenti audizioni che rappresenteranno certamente, insieme alle conclusioni che ne vorrete trarre, un prezioso riferimento per l'approfondimento futuro e auspicabilmente per le necessarie modifiche istituzionali e procedurali che ne deriveranno. Le questioni in oggetto appaiono di straordinaria importanza nell'attuale crisi. Le vicende attuali dimostrano, senza equivoci ed incertezze, che la nostra economia si colloca in un'unica prospettiva, di successo o di fallimento comune. Non credo che sia solo un modo enfatico di riferirsi all'evoluzione in corso parlando di destino dell'Europa o, come preferisco, di passaggio irreversibile dal modello di federalismo cooperativo a quello solidale dell'Unione.

Consentitemi di presentarmi, molto brevemente, al di là della mia attuale posizione accademica presso l'Università di Roma Tre. Insegno da 35 anni diritto dell'Unione europea in diverse facoltà di giurisprudenza

e scienze politiche e sono tornato a tempo pieno all'università dopo un periodo ultradecennale di collaborazioni con alcune amministrazioni locali, con le loro associazioni rappresentative nonché con alcune amministrazioni centrali. Ho partecipato a numerosi progetti finanziari dell'Unione europea e quindi conosco bene, anche dal punto di vista tecnico-operativo, le tematiche dei fondi strutturali, sulle quali sarò lieto, se potrò, di rispondere alle vostre domande e trasferire qualche informazione derivante dalla mia esperienza.

Dopo aver visto quali settori sono già stati affrontati in maniera pregevole dagli altri soggetti che avete ascoltato durante questa indagine, ho scelto di trattare il tema, sempre in una prospettiva finalizzata al funzionamento del sistema Italia, del rapporto tra l'ordinamento italiano e l'ordinamento dell'Unione. Bisogna partire da un concetto molto semplice: il diritto dell'Unione europea ha il primato sul diritto nazionale. Questo è scritto a chiare lettere nella dichiarazione n. 17 allegata al Trattato di Lisbona. Il primato del diritto dell'Unione europea, direttamente applicabile (naturalmente mi riferisco ai regolamenti) su quello italiano in caso di incompatibilità, trova conferma proprio nel fatto che i regolamenti, secondo il Trattato, sono direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri. La Corte di giustizia si è espressa da sempre (nella sentenza *Simmenthal*, ma ricordo di recente nella sentenza *Kücükdeveci* del 19 gennaio 2010) nel senso che è compito del giudice nazionale disapplicare o non applicare, se necessario, qualsiasi disposizione contraria alla normativa nazionale, indipendentemente dalla facoltà che il giudice ha di sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale sull'interpretazione di tale principio. Tale obbligo fa capo anche alla pubblica amministrazione ed è per questo che con la sentenza 9 settembre 2003 (Consorzio Industrie Fiammiferi-Autorità garante della concorrenza e del mercato), la Corte di giustizia afferma che anche l'AGCM ha «l'obbligo di disapplicare una norma nazionale contrastante con il diritto comunitario». Dunque la Corte di giustizia ha completato questo discorso sotto due profili: la sentenza passata in giudicato (articolo 2909 del codice civile italiano) non è più un ostacolo all'affermazione del diritto; nel caso della sentenza *Lucchini* la Corte ha detto che è possibile recuperare gli aiuti di Stato malgrado la sentenza passata in giudicato e ancora di recente ha detto altrettanto in materia di IVA (come gli aiuti di Stato, competenza specifica dell'Unione europea). Il giudicato, quindi, principio di certezza giuridica sempre affermato, può essere rimosso e la sentenza passata in giudicato disapplicata rispetto ad una violazione del diritto dell'Unione.

La Corte costituzionale italiana si è occupata della materia con diverse soluzioni: dapprima, nel senso che si dovesse chiedere in caso di contrasto una sentenza di incostituzionalità; dal 1984, con la sentenza *Granital*, giungendo al medesimo risultato della Corte di giustizia, cioè garantire il primato del diritto dell'Unione in maniera automatica, senza bisogno di un intervento proprio o del legislatore, ma ad opera del giudice comune. La Corte costituzionale ha poi ampliato la platea degli atti sui quali queste disapplicazioni si esercitano, arrivando fino alle direttive, sia nelle

sentenze in via pregiudiziale sia nelle procedure di infrazione; mi riferisco alle sentenze Beca e Provincia di Bolzano. In quest'ultima sentenza, dell'11 luglio 1989, la Corte ha affermato un principio che può essere molto rilevante per noi in questa sede: è obbligo del legislatore depurare l'ordinamento nazionale dalle norme che siano in contrasto, sia pure per un'esigenza di certezza del diritto e di piena prevalenza del diritto dell'Unione; quindi è vero che il diritto contrastante «si ritrae», consentendo al diritto dell'Unione di produrre effetti nell'ordinamento italiano, ma è vero altresì che ciò non libera il legislatore dalla abrogazione di quelle norme interne che non hanno una reale utilità, anche sotto il profilo della certezza del diritto.

La stessa cosa vale ovviamente nel tempo – è stato detto – per le direttive chiare e precise e, quindi, in grado di produrre obblighi. In sostanza, con la sentenza del 13 luglio 2007, n. 284 – e vengo al senso specifico della finalità della odierna audizione – la Corte costituzionale riconosce alle sentenze della Corte di giustizia una efficacia *erga omnes*, la quale conferisce alla giurisprudenza della Corte stessa effetti analoghi a quelli che la giurisprudenza produce nei sistemi di *common law*. Dunque, dopo le incertezze sulla validità della sentenza – nel caso di specie naturalmente – sia per l'inadempimento che per l'interpretazione pregiudiziale, che comunque individua una interpretazione uniforme e quindi pronunciata nei confronti di qualunque Stato, in realtà essa è valida per tutti gli altri. Da qui scaturisce la ragione per la quale la nostra Avvocatura di Stato si costituisce davanti alla Corte per sostenere – e dovrebbe farlo più di quanto non faccia – la posizione del nostro Governo. Una volta che l'interpretazione pregiudiziale sia stata conferita nei confronti di una legge di un qualsiasi altro Paese, produce effetti anche sul nostro ordinamento, perché in questa maniera viene applicata l'interpretazione uniforme del diritto. Quindi, quando si legge una sentenza di interpretazione pregiudiziale, è troppo tardi per far valere le specificità della nostra legislazione. Bisogna provvedere ad indicare i motivi di perplessità o eventualmente di consenso. Si può intervenire a favore o contro la posizione che viene espressa e naturalmente questo conferisce uno spazio al legislatore per trasformare la sentenza della Corte di giustizia in una interpretazione della Corte costituzionale. Ciò è avvenuto soprattutto nell'ultimo periodo 2009-2010: la Corte costituzionale ha stabilito che spetta al giudice e a qualsiasi operatore del diritto interpretare in maniera conforme – si usa il brutto neologismo di «conformazione» – l'intero ordinamento, alla luce delle sentenze della Corte di giustizia. Ad esempio nel caso Pupino, la testimonianza di un minore è stata equiparata a quella di una vittima della tratta. In tal modo sono state estese a questo testimone particolarmente vulnerabile le stesse garanzie previste dalla legge italiana per le vittime della tratta, le quali ovviamente si trovano in un particolare stato di soggezione nei confronti delle persone che hanno denunciato. Questo è quanto chiaramente detto nella sentenza del 24 giugno 2010, n. 227.

C'è stata quindi una progressiva valorizzazione fatta dalla Corte costituzionale nei confronti della Corte di giustizia. In maniera incidentale

aggiungo che è quanto è accaduto anche nelle famose sentenze gemelle del 2008 rispetto alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo. Anche in quel caso la Corte costituzionale ha limitato al massimo il suo intervento, ma non ha proceduto ad una equiparazione del diritto dell'Unione al diritto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo in tutto e per tutto. Essa ritiene infatti di dover esprimere il suo giudizio sulle leggi italiane che siano sospette di contrarietà con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Chiede che il giudice si rivolga ad essa stessa (ossia alla Corte costituzionale) ed utilizza come parametri interposti della norma costituzionale, dell'interpretazione del testo costituzionale, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e – come si dice – il diritto vivente di Strasburgo.

Dunque, resta del tutto speciale il trattamento che riceve il diritto dell'Unione, dove non si chiede di adire la Corte costituzionale se non rispetto ad alcune situazioni. Cito una delle eccezioni a questo principio, ossia il conflitto di attribuzioni tra le Regioni e lo Stato. L'ultimo caso è quello famoso che ha comportato da parte della Corte costituzionale la prima richiesta (prima nella sua storia, da cinquant'anni a questa parte) di interpretazione pregiudiziale direttamente rivolta alla Corte di giustizia in materia di leggi sui trasporti della Sardegna, sugli attracchi delle navi e su certe tariffe regionali considerate limitative della libertà di prestazione dei servizi. In quel caso la Corte costituzionale ha sentenziato di essere l'unico giudice – chiaramente si tratta di un conflitto di poteri – che deve risolvere la questione. Ritiene poi opportuno che le questioni che presentano profili di compatibilità comunitaria vengano risolte dalla Corte di giustizia, e successivamente procede alle dichiarazioni di incostituzionalità. Potrei dire che si tratta dell'unica eccezione. Ne esiste un'altra, del tutto teorica, che riguarda le eventuali violazioni del diritto dell'Unione nei confronti del diritto italiano, i cosiddetti controlimiti. Si tratta – per carità – di un fatto molto importante dal punto di vista teorico, ma non si è visto fino adesso come questo in concreto sia possibile.

Detta premessa mi spinge a svolgere considerazioni più specifiche, operative e tecniche, e comunque di orientamento, in merito a ciò che si può fare nel «Sistema Italia» per far funzionare in modo migliore la nostra appartenenza all'Unione europea, in cui sempre più spesso la dottrina italiana e anche la Corte costituzionale cominciano a vacillare. Non si parla più di dualismo, ossia di due ordinamenti che in un certo tipo di rapporto si muovono in assoluta coerenza, ma si comincia sempre più a parlare di monismo. In effetti, i due ordinamenti sono totalmente compenetrati e, senza entrare nel dettaglio, molti elementi portano ad affermare che si tratta di un passaggio completamente realizzato di unificazione. Allo stesso modo incomincia a pensare anche la dottrina.

Che cosa fare di fronte a questo quadro di rapporti fra le due Corti? Evidentemente, alla luce della giurisprudenza delle due Corti, si possono leggere aspetti che hanno occupato e occupano il legislatore – ossia voi – quotidianamente o di tanto in tanto. Farò qualche esempio. In merito alle tariffe minime e massime degli avvocati, questione all'ordine del giorno e

già oggetto di una sentenza della Corte, nella famosa sentenza Cipolla si dice – come fa sempre la Corte e lo vorrei sottolineare – che esiste, da un lato, una misura nazionale oggetto di valutazioni, la quale presenta una restrizione al diritto di stabilimento, alla libera circolazione dei servizi e dei capitali; al tempo stesso però la Corte, dopo aver detto che questa misura rappresenta una restrizione, valuta in un passaggio successivo la possibilità che detta restrizione sia giustificabile da motivi di interesse generale, motivi imperativi di interesse generale dello Stato. Dunque il bilanciamento è continuo. Il diritto dell'Unione afferma da un lato che questo crea una minore attrattiva nei confronti degli operatori stranieri ad entrare nel mercato italiano, ma dall'altro che questo è giustificabile anche se lo Stato non fa presente qual è la sua giustificazione. La Corte prende in esame la possibile giustificazione, dunque non c'è niente di automatico. Naturalmente nel caso delle restrizioni indistintamente applicabili, cioè non di quelle discriminatorie in quanto tali sulla base della nazionalità: questo spetta solo all'ordinamento italiano ed è vietato direttamente dal principio di destinazione. Laddove però ci sono norme che rendono per un cittadino straniero meno attrattiva la possibilità di entrare nel mercato italiano, la Corte segue sempre un duplice passaggio: verifica se questa restrizione sia compatibile con il diritto alla libera circolazione previsto dall'articolo 18 del Trattato istitutivo della Comunità europea sulla cittadinanza europea e successivamente afferma che se anche non si applicassero le restrizioni del mercato questa persona, in quanto cittadino dell'Unione, può avvantaggiarsi di questa libertà anche se non c'è il carattere della transnazionalità e non vi sono le altre condizioni che si richiedono per la prestazione di servizio o per la libera circolazione di capitali.

Nel caso Cipolla, relativo alle prestazioni minime degli avvocati, si verificano due condizioni: due sentenze hanno verificato le tariffe minime e le tariffe massime. Le tariffe minime sono indubbiamente una restrizione che può essere giustificata per motivi legati alla tutela del consumatore. La Corte accenna al principio, dopo di che bisogna dimostrare che il consumatore trarrebbe uno svantaggio dall'abolizione delle tariffe minime. Quando interpreta le norme nazionali, la Corte di giustizia afferma che il principio è questo e spetta al giudice nazionale calarlo nella causa principale (il cosiddetto giudice *a quo*) dalla quale è partita la richiesta di interpretazione. Dunque le tariffe minime sono una restrizione secondo alcuni, secondo altri non lo sono perché proteggono il consumatore. Sono il legislatore ed il giudice nazionale a dover dimostrare che in concreto il consumatore trarrebbe uno svantaggio dalla loro abolizione, non è la Corte di giustizia che ha questo compito e quindi rinvia al nostro ordinamento. Per quanto riguarda le tariffe massime, con la sentenza del 29 marzo 2011, la Corte di giustizia ha respinto il ricorso per inadempimento intentato dalla Commissione europea contro l'Italia, affermando che la tariffa massima non crea un problema perché comunque il sistema di tariffazione dell'Ordine degli avvocati è molto duttile: si può pagare il doppio, il quadruplo o si può pattuire una specifica retribuzione in relazione all'importanza della causa.

Un altro esempio che certamente ci colpisce è quello della RCA. La Corte, in una sentenza del 2009, relativa ad un altro ricorso della Commissione europea contro la Repubblica italiana, ha affermato che il fatto che gli assicuratori abbiano un obbligo a contrarre rispetto all'assicurazione auto (questo riguarda gli operatori italiani oppure quelli che chiedono un'autorizzazione e vengono ad operare in Italia) è certamente una restrizione, perché è chiaro che non è quello che farebbe un soggetto liberamente in grado di scegliere (tutti gli obblighi a contrarre sono una violazione della libertà di impresa), ma poiché l'obiettivo è tutelare la sicurezza ed evitare gli incidenti stradali, il sistema di RCA resta in piedi, non rappresenta una violazione perché è stato dettato da ragioni legate alla sicurezza. Altrettanto si può dire rispetto ad una norma molto specifica: l'ordinamento italiano vieta che i ciclomotori, i motocicli, i tricicli e i quadricicli possano trainare rimorchi sul territorio; il nostro è uno dei pochi Paesi che prevedono questo divieto, in altri si creano dei veicoli che trascinano una serie di oggetti su ruote. La Corte dice chiaramente che questa è una norma italiana, che in qualche maniera rende meno facile per un costruttore di questo tipo di apparecchi mobili operare in Italia, ma anche in questo caso la ragione è la sicurezza stradale e la Corte provvede a questo a prescindere dal fatto che lo Stato italiano faccia valere la giustificazione medesima. Ricordo ancora, come esempio, la sentenza della Corte in tema di *golden share*, nella quale si afferma che non si possono restringere il diritto di stabilimento e la libera circolazione dei capitali creando riserve di potere all'interno di una struttura ex monopolista di carattere pubblico, in quanto ciò non corrisponderebbe alla logica di mercato. Se un soggetto ha un potere all'interno di una amministrazione di diritto privato, lo applica in ragione della quota di azionariato che detiene.

Vi sono centinaia di sentenze che ci toccano individualmente, ma ne ho scelte solo alcune come esempi rilevanti per spiegare come avviene questo bilanciamento degli interessi dello Stato e dell'integrazione del mercato e dell'affermazione delle quattro libertà fondamentali. Ad esempio, nella sentenza Zanotti, sulla possibilità per i contribuenti di detrarre dall'imposta lorda le spese per i corsi di istruzione universitaria sostenuti in un istituto universitario situato in un altro Stato membro nel limite del tetto fissato per le spese corrispondenti previste per la frequenza di corsi analoghi tenuti presso l'università pubblica nazionale più vicina al domicilio fiscale del contribuente, come nel caso in cui un cittadino di Como voglia andare a studiare a Lugano (la Svizzera è da questo punto di vista totalmente uno stato membro, perché le regole del mercato si applicano anche nell'accordo con la Svizzera), la Corte di giustizia ha affermato che questa non può essere considerata una ragione per impedirgli di detrarre le spese come farebbe presso un'istituzione italiana.

Desidero citare ancora un ultimo caso, per far capire come la Corte possa e voglia intervenire o addirittura in qualche caso preferisca astenersi. Parlo della sentenza Sbarigia, relativa alla titolare di una farmacia, situata in una zona del centro storico di Roma detta del «Tridente», che ha intentato una causa contro l'Azienda USL RM/A e altri perché voleva te-



nere aperta la sua farmacia durante il periodo estivo di chiusura, rinunciando alle ferie e con un avvicendamento del personale, in ragione del rilevante numero di turisti in quella zona in detto periodo. Naturalmente questo è vietato dalle leggi, o forse era vietato fino ieri, ma ai tempi della sentenza, che è appena del 2010, la Corte affermava trattarsi di una questione interna, mancante di carattere transnazionale: il fatto che ci sia un cittadino tedesco che voglia andare a comprare dei farmaci non aggiunge un carattere transnazionale al caso, perché questo può benissimo recarsi alla stazione Termini o in un'altra delle farmacie aperte. Ciò nonostante, la Corte per la prima volta (per questo segnalo questa sentenza, che è diventata immediatamente nota, almeno in dottrina) non rifiuta di dare una interpretazione, come avrebbe fatto fino a poco tempo prima: avrebbe detto che si trattava di una questione puramente interna, non rientrante nella sua competenza. Come ben sapete, la Corte ha sempre affermato di non essere competente a risolvere i problemi di discriminazione a rovescio. Mi riferisco, cioè, a quegli atti che favoriscono i cittadini dell'Unione europea rispetto al cittadino italiano. A questo proposito, però, il legislatore ha provveduto ad inserire nella legge comunitaria del 2008 un articolo secondo cui, ogniqualvolta si crea una discriminazione, il trattamento del cittadino italiano è parificato a quello del cittadino dell'Unione europea. Lo abbiamo fatto liberamente, nel senso che non ci ha costretto la Corte, la quale non poteva né voleva farlo. Questo spiega chiaramente a noi tutti come sia possibile che il legislatore abbia margini di discrezionalità all'interno di alcuni punti fermi riguardanti il mercato.

Mi dovete consentire di citare un'ultima sentenza riguardante uno dei temi «caldi» del nostro Paese. Mi riferisco alla responsabilità del giudice. È apparsa su qualche giornale, nel mese di novembre, una breve trattazione della sentenza emanata nei confronti dell'Italia, riguardante le violazioni da parte del giudice supremo (la Cassazione), il quale ha commesso un errore nel 2006. Per questo motivo l'Italia è stata condannata nelle procedure di infrazione. Mi riferisco alla sentenza Traghetti del Mediterraneo, che in realtà è la sentenza contro la società Tirrenia. Il supremo giudice avrebbe deciso sugli aiuti di Stato alla Tirrenia senza aver rinviato la questione – come previsto obbligatoriamente nel Trattato – alla Corte di giustizia. Ricordo che il giudice di ultima istanza è obbligato a sottoporre le questioni di interpretazione pregiudiziale. Nel 2006 la Corte ha affermato che si tratta di una violazione incredibile del diritto europeo, una violazione che lo Stato italiano deve eliminare e che non deve assolutamente più avvenire nel futuro. Esiste una legge che la Cassazione interpreta, in una sentenza del 1988 sulla responsabilità dei giudici, che fa nascere la responsabilità soltanto nel caso di sentenze aberranti. Al contrario, secondo la Corte di giustizia la responsabilità deve essere prevista, per quanto riguarda il diritto dell'Unione europea, anche nei confronti di errori di interpretazione. La Corte di cassazione ha evidentemente ritenuto di potersi pronunciare su un aiuto di Stato mentre non ne era competente, sapendo benissimo che dal 2001 al 2006 la Commissione

si occupava di questo argomento e che la competenza era prioritariamente di quest'ultima.

Ieri la Corte di giustizia ha affermato che detta norma esiste ancora nell'ordinamento, quantomeno non è interpretata. Alla Corte interessa sempre il cosiddetto effetto utile e non le importa come si realizzi. Ma l'effetto non deve essere quello di non sanzionare le violazioni del diritto dell'Unione europea – non quelle del diritto penale o civile – nel caso vi sia errore di interpretazione delle sue norme. Lo Stato italiano non ha fatto niente in questi anni, per cui ha ricevuto la prima condanna. Su questo punto penso vi abbia già parlato il professore Roberto Adam, ma sono pronto su vostra richiesta a tornare sulla cosiddetta procedura di doppia infrazione, oggi regolata dall'articolo 260.

Dopo un certo periodo la sentenza in questione porterà ad una seconda condanna e da quel momento il Paese che non si adegua sarà condannato a pagare sia una cifra *una tantum*, forfetaria, per l'infrazione, sia una penalità ogni giorno. L'Italia, grossomodo, deve pagare la cifra di 20 milioni, mentre la sanzione quotidiana ammonta a 350.000 euro al giorno. Vorrei soltanto aggiungere su questo punto che le infrazioni continuano ad essere purtroppo molte, malgrado il lavoro compiuto dalla missione presso il Dipartimento per le politiche comunitarie, ottimamente guidata per un certo periodo dal professore Roberto Adam. L'Italia continua ad essere il primo Paese nell'ambito dei procedimenti di infrazione: si contano 176 procedimenti alla fine del 2010 (leggo gli ultimi dati del mese di settembre del 2011); seguono il Belgio con 159 procedimenti e la Grecia con 157.

L'ultima considerazione che desidero fare prima di ascoltare le vostre domande è la seguente. Rispetto al tema delle infrazioni la Corte di giustizia rileva (quando, nella fase precontenziosa, il nostro apparato amministrativo cerca di evitarle) che una gran parte riguarda inadempienze degli Enti locali e delle Regioni. Lo Stato è l'unico responsabile davanti alla Corte di giustizia, salvo il principio di rivalsa che – come sapete – è stato introdotto tre anni fa. La Corte continua – non può fare altrimenti – ad addebitare al Governo italiano i vari inadempimenti (che riguardano tendenzialmente: la stagione della caccia, il non aver svolto la valutazione di impatto ambientale per un progetto specifico – per esempio – a Civitavecchia o in altro luogo). Dunque, in questo caso il «Sistema Paese» ha un grande bisogno di funzionare.

Quando, nella fase precontenziosa davanti alla Corte di giustizia, si intravede con probabilità che non si potrà sanare, occorre intervenire non solo con i poteri sostitutivi ma anche e soprattutto collaborando in partenariato leale, non solo come previsto nei confronti dell'Unione europea, ma anche all'interno del nostro Paese. Su questo punto svolgo un'ultima considerazione e concludo il mio intervento. Lo Stato non può – è detto varie volte nelle sentenze della Corte – giustificare il proprio inadempimento in riferimento all'inadempimento delle parti che compongono la sua struttura amministrativa e costituzionale. Il caso più clamoroso sta avvenendo in questi giorni in Belgio, dove valloni e fiamminghi sono ai

ferri corti, per cui cercano di discriminarsi reciprocamente. La Corte condanna il Belgio, in quanto questa discriminazione non è accettabile. Sto parlando degli ultimi due casi che si sono verificati in merito alle prestazioni sociali per i non autosufficienti, ossia le prestazioni delle Regioni. Dobbiamo capire che stiamo parlando di sentenze di inadempimento dove non esiste alcuna legittimazione ad agire, neanche una legittimazione processuale: è lo Stato italiano che è presente e viene condannato. Nel caso del Belgio, questo ormai è una struttura molto flessibile, quasi evanescente rispetto alla realtà fondamentale. Ma finché lo Stato belga non si sarà disciolto – come purtroppo è capitato nel passato con la Cecoslovacchia, che si è divisa nella Repubblica Ceca e nella Slovacchia – la responsabilità è sua, anche fosse soltanto il re a rappresentare l'unità dello Stato e poco altro. Come sapete, il Governo non è stato formato per molti anni e non ha comunque un appoggio nel Parlamento.

PRESIDENTE. Lascio ora la parola ai colleghi che sicuramente saranno stati sollecitati da questa sua interessante esposizione.

SANTINI (*PdL*). Professor Caggiano, le chiederei un chiarimento sul passaggio che ha fatto relativamente al recupero dei fondi strutturali, sulla base delle molte prese di posizione da parte delle Regioni italiane, le quali chiedono che se una Regione di limitata capacità produttiva in termini di progetti e di utilizzo dei fondi strutturali non riesce a coprire lo stanziamento questi fondi non rientrino a Bruxelles, come è accaduto fino ad oggi, ma che lo Stato membro possa accantonarli per poi procedere ad una loro redistribuzione a beneficio delle Regioni più virtuose. Fino a qualche tempo fa questo era inimmaginabile, tuttavia questo è il segreto del *boom* della Spagna soprattutto per quanto riguarda il comparto agricolo. Vorrei sapere se a suo parere oggi questa è un'aspirazione possibile.

PEDICA (*IdV*). La ringrazio, professor Caggiano, per la riflessione che ci ha portato a fare. Vorrei porle una domanda sui processi d'infrazione di cui è oggetto il nostro Paese e sul fatto, che deve indurci a riflettere, che l'Italia detiene il primato a livello europeo sotto questo profilo. Lei ha utilizzato l'espressione «poteri sostitutivi» nel caso in cui la Regione non intervenga in modo incisivo quando c'è una richiesta di informazione da parte dell'Unione europea. Nel caso specifico del Lazio, è stato ormai avviato il processo di pre-infrazione relativamente al problema dei rifiuti, ma nessuno risolve la questione, pur sapendo che ormai stiamo andando verso una procedura d'infrazione da parte della Commissione europea, per cui potrebbe pioverci addosso una sanzione di milioni di euro. Cosa accade se lo Stato italiano, come sta facendo, anche attraverso il beneplacito della Presidente della Regione Lazio, dà i poteri ad un prefetto, che però non risolve il problema?

MARINARO (*PD*). Ringrazio il professor Caggiano, perché la sua è un'audizione significativa, che tra l'altro richiama la nostra coerenza in

quanto legislatori: stiamo procedendo ad una revisione della legge n. 11 del 2005 mentre è ancora in corso un'audizione così importante, laddove sarebbe stato utile terminare l'audizione e poi iniziare la revisione, ma questa purtroppo è l'incoerenza dei tempi.

Soprattutto in questa particolare fase storica dell'Europa, all'Italia viene richiesto un impegno a superare quelle difficoltà che pesano nel rapporto con gli altri Stati, come abbiamo visto e come vedremo sempre di più. Mi interessa quindi sapere, proprio per il primato del diritto europeo ed in particolar modo per il fatto che l'evoluzione stessa della giurisprudenza nazionale ed europea ha contribuito a questo, se il problema di fondo che riguarda la trascrizione del diritto comunitario all'interno del diritto interno sia solo un problema di articolazione dello Stato, oppure se vi sia anche un problema che ha a che fare con la distribuzione dei poteri. In altri Stati, dove il legislatore rimane al centro della trascrizione del diritto comunitario all'interno del diritto interno, questo viene molto confinato e contenuto. Quando tale equilibrio viene a cadere, nei confronti del Governo nel nostro caso e poi dell'amministrazione, si registrano queste difficoltà: come spiega tale aspetto?

DI GIOVAN PAOLO (PD). Il quadro generale che è stato delineato dal professor Caggiano mi sembra molto utile. Mi interesserebbe conoscere la sua opinione su come dovrebbe essere ripartita la responsabilità tra Governo e Parlamento rispetto al tema dell'elaborazione delle deleghe legislative riguardanti l'attuazione del diritto comunitario. L'ipotesi legislativa di ciascuna delle due proposte che abbiamo gioca su questa tensione che in un certo senso può essere positiva. È ovvio che il Governo tende ad attuare parti delle direttive e quindi ha bisogno di deleghe a volte molto ampie, altre volte invece il Parlamento riesce o dovrebbe riuscire ad imporre una maggiore presa. La dinamica è puramente politica, ma è soggetta non ai colori politici bensì a delle relazioni istituzionali come quelle tra Governo e Parlamento. Rispetto a questo, qual è il risultato migliore possibile ed auspicabile per il cittadino? Diversamente, la soluzione sarebbe, da un lato, una grande attenzione a due o tre direttive o a dieci, dall'altro una sorta di legge europea o comunque di attenzione al resto delle questioni in cui ricorra il riferimento all'Europa e in cui può rientrare di tutto. Non so se questa situazione sia migliore o peggiore per il cittadino e per le istituzioni, mi riferisco a quelle locali, che lei conosce bene, che poi su queste basi devono impostare le proprie scelte.

FLERES (CN-Io Sud-FS). La mia domanda riguarda l'incidenza della debolezza dello spazio comune sulla giustizia all'interno dell'Unione europea. Vorrei sapere se a suo avviso questa debolezza può a sua volta indebolire o comunque rallentare i processi di reale formazione dell'Unione a causa della lentezza di alcuni sistemi giudiziari. Mi riferisco soprattutto agli aspetti legati al diritto civile, ma anche a quelli legati al diritto penale (oggi il Senato si sta occupando proprio di questa vicenda) che incidono oltre che sulle società e sui comportamenti anche sulle economie, venendo

a predeterminare le condizioni di un'alterazione giudiziaria del principio di concorrenza. Capisco che è un ragionamento audace, ma mi interessa molto conoscere la sua opinione in materia.

*CAGGIANO.* La prima questione posta riguarda i fondi strutturali. Ho premesso che, per una parte della mia vita, ho collaborato con varie amministrazioni pubbliche, a livello anche locale e intermedio. Che cosa dire della difficoltà di spesa relative ai fondi strutturali? La questione principale è che il nostro Paese incontra qualche difficoltà nell'introdurre criteri certi di prevedibilità e di programmazione o – se volete – di prevedibilità nella programmazione. In realtà, la difficoltà di spesa è parzialmente dovuta alle complicazioni del nostro sistema amministrativo, a quelle cautele esistenti – per esempio – a livello di tutela degli appalti e delle gare, dove difficilmente è possibile comprimere le esigenze. La difficoltà maggiore che si incontra è a livello di errori che si commettono in fase di programmazione. Quando si apre il capitolo della programmazione sessennale si sogna di poter cambiare il Paese, poi, piano piano, ci si avvia al momento in cui le risorse allocate a cespiti di grande interesse non sono concretamente fruibili per mancanza di progetti operativi, dotati della fattibilità non solo fisica ma anche contabile-finanziaria, perché in ogni caso è necessario il cofinanziamento.

L'Italia sta cercando di negoziare. Non ridurre la quota di finanziamento o addirittura eliminare la quota di cofinanziamento e avere, quindi, un credito – per carità fantastico – di risorse dell'Unione europea senza avere un proprio tesoro di risorse da investire, rende il tutto molto difficile. È accaduto in passato di attraversare un momento drammatico nel quale suonava il campanello della perdita dei fondi – diciamo brutalmente – di finanziamento dei programmi e progetti entro un arco di tempo. L'errore spesso ha portato anche a spendere male i fondi. Se si deve spendere sull'urgenza per avere un risultato contabile, si perde infatti di vista l'utilità dei finanziamenti. In certi casi varrebbe la pena non averli. Ma la programmazione è sempre alla base. Vogliamo destinare tutti i nostri finanziamenti alla costruzione di metropolitane? L'Unione europea non ci dice niente, possiamo farlo tranquillamente. Vogliamo utilizzare i finanziamenti in capillari progetti di formazione, con centinaia di imprese di formazione che lavorano? Bisognerà vedere se tutto questo produce l'effetto di risolvere un problema strutturale. Ricordo che i fondi strutturali devono risolvere le questioni strutturali, irrisolvibili nella gestione ordinaria. Non assumo nel dire questo alcun tono di insegnamento. Ma ciò è accaduto e continua ad accadere. È stato evitato spesso con i cosiddetti progetti a sponda. Faccio un esempio: si prende un progetto già realizzato dalle Ferrovie dello Stato di ammodernamento di una certa tratta e si utilizzano i finanziamenti su quel progetto previsto per un ponte che non si costruirà mai.

Purtroppo la scarsa utilizzazione dei fondi strutturali si paga sulla base dell'origine dell'approvazione medesima, in cui tanti sono gli attori che offrono garanzie di fare opere belle, ma non si valuta la concreta ca-

pacità di questi soggetti di riuscire a svolgere quelle attività nell'arco di tempo dato. L'Unione europea, infatti, non ci consente flessibilità e ulteriori rinvii, ossia non ci consente il milleproroghe, di cui è sempre divertente parlare. Quindi, si rileva la difficoltà di un sistema complesso, difficile.

Aggiungo – per esempio – che il ministro Barca, che di questo argomento si è occupato nella sua veste di tecnico, ha tutta l'esperienza per offrire una mano al fine di risolvere la questione. Non si tratta tanto di una questione di buoni rapporti con la Commissione, che sono molto flessibili, bensì di un problema di regole e se le regole esistono gli altri Paesi ci dicono che le dobbiamo applicare. È quasi paragonabile alla nostra situazione di crisi finanziaria, nella quale gli altri Paesi ci chiedono di rientrare visto che non hanno sfiorato alcun limite.

In merito alla questione dei rifiuti e dei poteri sostitutivi dello Stato, ci troviamo in una situazione molto difficile, nel Lazio come in Campania. Si potrebbe dire che l'Unione europea offre in sé strumenti per evitare di giungere a tirare troppo la corda, perché la valutazione di impatto ambientale richiede non solo la partecipazione dei cittadini ma anche il fatto di potersi avvalere di uno dei due strumenti previsti dall'Unione europea, ormai da vent'anni, per la valutazione degli investimenti. Si dovrebbe permettere di creare un consenso, nei limiti in cui è possibile farlo. Nessuno sarà mai felice di avere una discarica maleodorante sotto casa o un inceneritore, nei confronti del quale esistono maggiori pregiudizi. Certo, il potere sostitutivo non può voler dire, considerata l'urgenza della situazione da risolvere, intervenire *ad horas*. Probabilmente tutto questo va risolto in tempi più lunghi.

L'emergenza, però, è strutturalmente contraria all'idea che le leggi dell'Unione europea hanno di procedere con una ricerca del consenso, della partecipazione pubblica, sulla cui base poi le autorità decidono. Non può essere questo un manuale per il pubblico amministratore, ma vuole essere soltanto una fotografia delle difficoltà che continuiamo ad incontrare. Se il prefetto non riesce a risolvere il problema, l'Italia sarà condannata. Badate bene, però, che a quel punto, oltre al problema da risolvere, che non sarà stato rimosso – e bisognerà trovare una soluzione alla chiusura di una discarica che nel Lazio è determinante – si dovranno pagare le sanzioni. Quindi, oltre alle spese da sostenere per trovare una soluzione, dovranno essere esborsate cifre non di poco conto. I 20 milioni *una tantum* e i 350.000 euro al giorno sono risorse da utilizzare per fare tante opere. Vi faccio l'esempio della Francia che da vent'anni a questa parte non ha introdotto nel suo sistema un controllo per impedire la pesca dei pesci piccoli. La Francia lotta con tutti i sistemi giuridici e giudiziari e, dopo essere stata condannata due volte dalla Corte, ha adito il tribunale di prima istanza il quale, 20 giorni fa, ha riconfermato che è competente non a decidere sulla sanzione (che è stata già fissata dalla Corte), ma solo a chiedere il pagamento. Non ci sono modi di difesa se non quelli di cessare totalmente l'infrazione che evidentemente significa risolvere la sostanza dei problemi.

PEDICA (*IdV*). La mia era una riflessione non sul problema generale, ma sul tema particolare riferito al caso in cui il prefetto cambi le carte e quelle carte non siano vere; quando cioè c'è una volontà di avvicinare l'infrazione, fatto che su quella materia è ancor più grave.

CAGGIANO. Non è mio compito intervenire sul caso specifico.

Le domande successive sono l'una di carattere un po' più tecnico e l'altra un po' più generale, ovvero su quale sia il rapporto tra amministrazione e legislatore per la soluzione dei possibili inadempimenti e se sia il caso, e in che misura, di porre dei paletti. La risposta è nel titolo stesso della vostra indagine conoscitiva: sul sistema Paese. Dal punto di vista dell'Unione europea, l'organizzazione costituzionale dello Stato è assolutamente neutrale: può essere di tipo regionalistico o federalista, quando nacque il Comitato delle Regioni c'erano Stati che non avevano le Regioni, come l'Irlanda e la Grecia, e al posto delle Regioni furono portate le città. Dunque non è possibile tirare in ballo l'organizzazione interna dal punto di vista dell'Unione europea. Dal punto di vista del diritto interno, non voglio sempre celebrare la Danimarca (che insieme alla Spagna è uno dei due casi che noi italiani, malati di esterofilia, citiamo come soluzione del problema), ma sono convinto che un controllo stringente da parte del Parlamento nazionale, come nel caso del Parlamento inglese (vi invito a visitare il sito del Parlamento inglese, dove troverete analisi scientifiche, consultazioni con professori e *stakeholders* della materia) sia fondamentale, perché l'amministratore ha una serie di difficoltà, anche relative alla ricerca del consenso. A questo riguardo vi segnalo quel lavoro pregevole che è il lavoro sulla sussidiarietà. In sostanza, cinque o sei anni fa, quando si parlava del Trattato di Lisbona, i federalisti sostenevano che conferire ai Parlamenti nazionali la possibilità di intervento equivaleva a mettere i bastoni tra le ruote all'azione comunitaria, ma io non sono mai stato convinto di questo. Sono convinto invece che la ricerca del consenso nella fase della sussidiarietà – che comunque, piaccia o meno, è un dato acquisito del Trattato di Lisbona – rappresenti un modo di segnalare le difficoltà possibili in una fase ascendente, prima che il singolo Stato debba recepire l'atto. La sussidiarietà certamente può essere strumentale in qualche caso (si pensi al caso della Repubblica ceca) ma fisiologicamente la sussidiarietà, che proclamiamo come uno dei grandi elementi della democrazia, fa sì che possiamo in sede ascendente segnalare i possibili problemi e le possibili difficoltà.

Nel corso dell'audizione presso questa Commissione, di cui ho letto il resoconto, il professor Roberto Adam parlava di una scheda di accompagnamento che contiene una riflessione, una lettura dell'atto *in itinere* nella fase ascendente, abbinata ad un *dossier* per ciascun atto, che non sia uno studio estemporaneo degli uffici, ma che introduca elementi di riflessione sui più importanti problemi politici, di scelta e di opzione. Il diritto comunitario non si applica sempre e solo in via delegificata in quanto riguarda questioni poco rilevanti (come il massimo rumore dei tosaerba, che richiede solo un adeguamento della conoscenza tecnica senza nessun

*input* politico da parte delle Assemblee legislative). Ricordo che quando è stato introdotto il sistema della legge comunitaria, mi trovai di fronte ad un faldone enorme in cui erano riportati centinaia di problemi; uno di questi riguardava la varroasi, una malattia delle api, rispetto alla quale bisognava stabilire se fosse il veterinario a dover andare dalle api o viceversa. Dietro quella legge c'erano forti *lobby* che avevano fatto valere in quell'occasione tutti i punti che andavano presi in considerazione. Evidentemente, sarebbe opportuno che questo fosse fatto con un certo equilibrio da parte di tutti, non solo con un faldone illeggibile, ma con il certificato di origine dell'atto comunitario. In molti dei negoziati cui mi è capitato di partecipare per il Governo italiano, vedevo che altri rappresentanti avevano un mandato del Governo, del loro direttore generale con indicazioni su quello che si poteva e non si poteva fare rispetto ad un dato provvedimento. Molto spesso (spero che le cose siano cambiate e cambino sempre di più) il tecnico, l'amministratore che partecipa al negoziato deve attendere fino all'ultimo minuto per avere l'*input* politico. Credo che in questo il Parlamento possa avere un ruolo, perché ovviamente l'amministratore, il Ministro, il direttore generale hanno moltissime cose da fare.

SANTINI (*PdL*). Le chiedo se uno Stato membro oggi può recuperare fondi non utilizzati dalle Regioni.

CAGGIANO. Non lo può fare direttamente, nel senso che tutto questo si fa con il partenariato. Ogni fondo strutturale ha un assetto che è sostanzialmente composto da tutti gli attori locali, amministratori, gestori, di primo e di secondo livello, naturalmente con il consenso della Commissione europea. Questa valuta la coerenza dell'iniziativa, non entra nel merito né nella programmazione. Anche quando la Commissione boccia la programmazione non lo fa perché si sceglie di attribuire i fondi in un modo o nell'altro, ma solo perché non vi è coerenza rispetto agli obiettivi. È quindi possibile che il Governo faccia questo, ma rispettando un principio di coerenza e soprattutto verificando quali sono le alternative: non è possibile trasferire risorse da una finalità programmata ad un intervento non programmato. Se però c'è un altro finanziamento più virtuoso o un'altra Regione virtuosa, questo sarà valutato. La mia risposta non può essere secca, perché è un giudizio che dipende dalla collaborazione e dal partenariato tra i vari soggetti.

FLERES (*CN-Io Sud-FS*). La mia domanda atteneva al pericolo di un'influenza della lentezza del nostro sistema giudiziario sull'economia e anche sul principio di concorrenza.

CAGGIANO. Vorrei ricordare un aspetto molto importante: nel Trattato di Lisbona fino ad oggi da un lato c'erano le politiche sociali, dall'altro il mercato; la Corte di giustizia si è trovata a risolvere una serie di bilanciamenti tra difesa delle politiche sociali e interessi di mercato (ad esempio, sul diritto di sciopero e di contrattazione collettiva nelle sentenze



relative a Viking e Laval; poi anche nella sentenza Rüffert), in cui la Corte ha dovuto valutare se fosse legittimo o meno che una compagnia finlandese o svedese decidesse di reimmatricolare le proprie navi in Paesi in cui i salari per i marinai fossero più bassi, come l'Estonia o la Lettonia. Quello che segnalo e che potrebbe essere molto importante per il tema cui lei fa riferimento è il concetto di mercato sociale, ovvero di mercato in un'economia sociale. Questa è una novità del Trattato di Lisbona di cui non a caso si è occupato il professor Monti in un rapporto presentato al presidente Barroso circa un anno fa.

In sostanza, gli elementi dell'impatto della concorrenza sulle politiche sociali e degli appalti non sono più estranei al mercato. Dovrebbero essere, e lo saranno progressivamente, un elemento di integrazione dei mercati. La Commissione ha avanzato una proposta e, su circa cinquanta iniziative, ne ha scelte una decina. In questo senso gli elementi di valutazione della compatibilità giudiziaria non sono così separati. Aggiungo che lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia non è più un altro cespite, quello che era il terzo pilastro con le sue regole e la sua autonomia. Il Trattato di Lisbona unifica le competenze – la Corte di giustizia, il controllo della Commissione – e quindi possiamo dire che lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia può e potrà incidere nel mercato in misura sempre maggiore se si sviluppa il concetto dell'economia sociale di mercato. Sociale non vuol dire dei lavoratori, ma vuol dire tutte le considerazioni che hanno a che fare con il contesto giuridico, politico e sociale in senso ampio che, con le sentenze che citavo prima, la Corte ha già introdotto sulla base dell'esistenza del mercato interno.

Esistono tanti problemi, anche quelli per i quali l'Unione europea non ha competenza – ho appena citato il diritto di sciopero, i salari e la contrattazione collettiva – e anche al riguardo non può essere del tutto fuori, perché la Corte sostiene sempre che occorre guardare all'effetto utile, che è una specie di interpretazione teleologica, come dicono i giuristi.

Un altro esempio clamoroso è dato dal diritto penale, il quale non rientra nelle competenze di armonizzazione; ciononostante, avete assistito alla scarcerazione di 1.341 stranieri per effetto della sentenza El Dridi. La Corte di giustizia ha considerato la legge italiana in materia di espulsione degli stranieri contraria alla direttiva della Commissione sull'allontanamento.

L'effetto utile consente di allargare il controllo e le competenze dell'Unione europea senza superare le competenze degli Stati membri. Un altro esempio è dato dal settore fiscale: se questo influisce sul diritto di stabilimento, se i dividendi di una società, che si possono pagare in un Paese e non in un altro, non vengono pagati perché in tal modo si rende meno attrattivo il diritto di stabilimento, la possibilità di trasferirsi da uno Stato ad un altro, secondo la Corte il diritto dell'Unione ha qualcosa da dire anche sul diritto fiscale.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Caggiano, per la sua disponibilità e per il tempo che ha dedicato alla nostra Commissione. Sono sicura

che i colleghi sono rimasti assolutamente soddisfatti delle risposte che ha fornito ai loro quesiti.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 14,20.*



