sud in europa

SPEDIZIONE IN A. P. 70% FILIALE DI BARI

Anno VII - Bari, settembre-ottobre 2004

DIPARTIMENTO DI DIRITTO INTERNAZIONALE E DELL'UNIONE EUROPEA DELL'UNIVERSITÀ DI BARI

I RICONGIUNGIMENTI FAMILIARI DEI CITTADINI DI STATI TERZI NELL'UE

EDITORIALE

di Giovanni Cellamare*

1. Per indicazione della Commissione e del Comitato di esperti sull'applicazione delle convenzioni e raccomandazioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro, l'ingresso e la residenza a scopo di riunificazione familiare costituisce la forma più diffusa e costante di immigrazione nell'Unione di cittadini di Stati terzi. Dette riunificazioni – si legge nelle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere – costituiscono uno strumento di integrazione dei migranti legalmente residenti nell'Unione; d'altro canto le stesse sono funzionali alla tutela e conservazione del nucleo familiare, in conformità con le previsioni di noti atti internazionali sui diritti dell'uomo.

Un confronto tra le legislazioni degli Stati membri in materia mostra che le stesse presentano differenze di non poco momento, sia dal punto di vista delle fonti disciplinari, sia per quanto concerne le condizioni cui è subordinato il ricongiungimento e le conseguenze ricollegabili allo stesso. Come è facile scorgere, la disciplina comunitaria di quel settore, favorendo il riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri, anche dal punto di vista delle condizioni dei ricongiungimenti familiari, pone le basi per l'equa ripartizione dei flussi migratori verso quegli stessi Stati, venendo meno ragioni di preferenza per gli Stati le cui legislazioni rechino condizioni più favorevoli per i ricongiungimenti in parola.

È dunque evidente l'importanza della direttiva 2003/86, del 22 settembre 2003, sul "diritto al ricongiungimento familiare", volta a "fissare le condizioni dell'esercizio" di tale diritto (art.1).

2. Se si eccettuano le disposizioni contenute in alcuni accordi tra la Comunità e Stati terzi (EFTA, Svizzera), anteriormente

continua a pagina 2

Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa
Presidenza del Consiglio Regione Puglia
Centro di documentazione europea
InfoPoint Europa Bari
Provincia di Bari
legautonomie Puglia

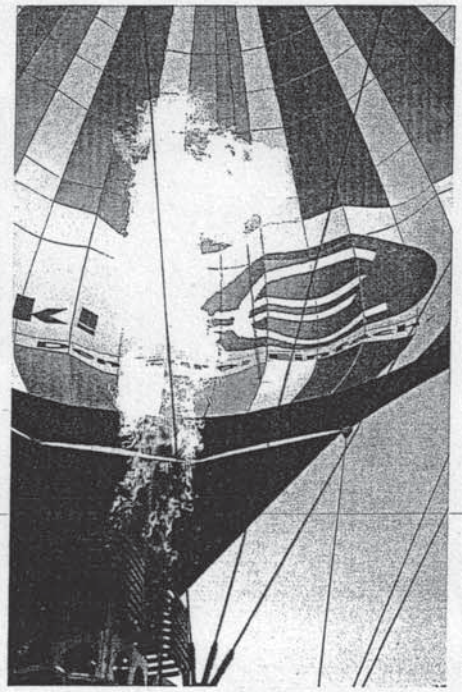
La Corte di giustizia decide Il FUTURO DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA

Il (discutibile) primato dell'Unione in materia economica

di **Giuseppe Morgese**

Con sentenza 13 luglio 2004 in causa C-27/04, la Corte di giustizia si è pronunciata in seduta plenaria in merito al ricorso avanzato dalla Commissione per l'annullamento delle deliberazioni del Consiglio ECOFIN del 25 novembre 2003 riguardanti la situazione del disavanzo pubblico di Francia e Germania.

Nelle deliberazioni impugnate confluiscono le distinte ma correlate procedure di controllo del disavanzo pubblico avviate nei confronti dei due Stati, cui il Consiglio – ai sensi dell'art. 104, par. 6, CE e sulla base dei dati desumibili dal Protocollo n. 20 sulla procedura per i disavanzi eccessivi (allegato al Trattato CE nel 1992) – contestava il superamento della soglia massima del 3% del rapporto tra disavanzo pubblico e prodotto interno lordo (PIL).



L'art. 104 CE, vera e propria pietra angolare della disciplina di bilancio soprattutto a partire dalla terza fase dell'Unione economica e monetaria (UEM), sancisce la regola generale per cui gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi (par. 1), demandando alla Commissione la relativa attività di monitoraggio secondo parametri oggettivi al fine di individuare "errori rilevanti" (par. 2 e Protocollo n. 20). Se la Commissione prevede un rischio di disavanzo eccessivo, trasmette un parere al Consiglio (par. 5), il quale sulla scorta di una valutazione globale, tenuto conto della raccomandazione della Commissione e delle osservazioni dello Stato, a maggioranza qualificata decide se tale disavanzo esiste (art. 6) e «raccomanda» in via riservata di farvi fronte entro un determinato periodo (par. 7). Se lo Stato *de quo* non dà seguito alla raccomandazione, il Consiglio può decidere di renderla pubblica (par. 8) e, in caso di ulteriore inottemperanza, può formalmente «intimare» di prendere le necessarie misure entro un termine ben stabilito (par. 9). Se lo Stato membro persiste nell'inadempimento, il Consiglio può infine adottare nei suoi confronti sanzioni finanziarie (par. 11), ma, qualora vi sia invece una correzione, può abrogare in tutto o in parte le misure predette (par. 12). Le decisioni del Consiglio *ex* parr. 7, 8, 9, 11 e 12 devono essere assunte sempre su raccomandazione della Commissione e con la maggioranza dei due terzi dei voti ponderati *ex* art. 205 CE (esclusi i voti dello Stato sottoposto alla procedura).

Completano il quadro il Regolamento n. 3605/93 del 22 novembre 1993 (che disciplina i criteri valutativi del carattere "eccessivo" del disavanzo), e soprattutto il pacchetto di provvedimenti che va sotto il nome di «*Patto di stabilità e di crescita*». Assunto in occasione del passaggio alla terza fase dell'UEM, il Patto è composto dalla Risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 17 giugno 1997 e dai due Regolamenti del 7 luglio 1997, n. 1466/97 e n. 1467/97. Mentre il Reg. 1466/97 rileva per la possibilità di indirizzare sulla base dell'art. 99.4 CE un «avvertimento preventivo» (il c.d. *early warning*) ad uno Stato membro prima che una situazione di disavanzo eccessivo si verifichi (artt. 6.2 e 10.2 Reg.), il Regolamento 1467/97, intitolato all'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, detta i tempi del procedimento: secondo l'art. 3 di quest'ultimo il Consiglio decide dell'esistenza o meno di un disavanzo eccessivo ai sensi dell'art. 104, par. 6, CE entro tre mesi dalla comunicazione della Commissione e contestualmente formula in caso affermativo la raccomandazione *ex* par. 7; lo Stato vi si dovrà adeguare entro i successivi quattro mesi in modo da correggere la situazione di bilancio entro l'anno successivo; in caso di non ottemperanza, la decisione di rendere pubblica la raccomandazione *ex* par. 8 deve essere presa immediatamente dopo lo scadere del predetto termine di quattro mesi (art. 4 Reg.), mentre la formale intimazione prevista dal par. 9 sarà assunta entro un mese da quest'ultima data (art. 5 Reg.) e, se inefficace, la decisione di irrogazione di sanzioni finanziarie *ex* par. 11 nei successivi due mesi (art. 6 Reg.); è prevista infine all'art. 9 Reg. la possibilità di una sospensione della procedura unicamente nei casi in cui lo Stato ottemperi alle decisioni di cui all'art. 104, parr. 7 e 9.

Come si può notare, quella *ex* art. 104 CE (come specificata dal Reg. 1467/97) costituisce una vera e propria procedura di infrazione, che si differenzia da quella ordinaria prevista dagli artt. 226 e 227 CE (dichiarata inapplicabile dal par. 10) per i suoi tempi stringenti, per la mancanza di un controllo giurisdizionale e, soprattutto, per aver posto in capo al Consiglio il momento decisionale, connotazione quest'ultima che fa assumere alle relative decisioni una curvatura più propriamente "politico-diplomatica". E proprio tale ambiguità è all'origine delle doglianze nel caso di specie.

Con l'unico precedente della procedura avviata contro il Portogallo nel novembre 2002 (si veda il commento di Ivan Ingravallo, *Le risoluzioni dell'ECOFIN al Portogallo per disavanzo pubblico eccessivo*, in *Sud In-Europa*, dicembre 2002), le raccomandazioni del Consiglio del 3 giugno e del 21 gennaio 2003 constatavano *ex* par. 6 l'esistenza di un disavanzo pubblico eccessivo rispettivamente in Francia e in Germania, e raccomandavano loro ai sensi del successivo par. 7 di porre fine al più

continua a pagina 14

continuazione di pagina 13

presto a tale situazione. A seguito del mancato ottemperamento da parte dei due Stati, la Commissione suggeriva al Consiglio l'adozione di quattro decisioni: l'8 ottobre e il 18 novembre 2003 proponeva ai sensi del par. 8 di rendere pubbliche le due precedenti raccomandazioni riservate, mentre il 21 ottobre e il 18 novembre 2003 consigliava di intimare formalmente *ex* par. 9 ai governi francese e tedesco di porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo al più tardi nel 2005 nonché di realizzare nel 2004 un miglioramento annuale del saldo corretto per il ciclo rispettivamente dell'1% e dello 0,8% del PIL.

Nella (peraltro burrascosa) riunione del 25 novembre 2003, il Consiglio non riusciva ad adottare alcuna delle quattro decisioni proposte dalla Commissione a causa del mancato raggiungimento della maggioranza necessaria. Tuttavia, trovando in questo caso l'accordo a maggioranza qualificata dei 2/3, lo stesso Consiglio adottava nei confronti di Francia e Germania non meglio definite "conclusioni", con presupposti sostanzialmente identici al quelli delle proposte non adottate, ma dagli esiti affatto diversi. Infatti, se da un lato prendeva atto delle misure adottate ai sensi del par. 7 e si compiaceva dell'impegno pubblico di riportare il disavanzo al di sotto del 3% al più tardi nel 2005, tuttavia *decideva di non procedere sulla base delle raccomandazioni della Commissione e di tenere in sospeso la procedura per disavanzo eccessivo*, con la riserva di modificare tale decisione sulla base di impegni unilaterali comunicati da Francia e Germania e senza specificare un preciso calendario.

Poiché i due paesi in questo modo si sottraevano *sine die* al procedimento dell'art. 104 CE, potenzialmente in grado di sfociare nella comminazione di sanzioni economiche, la Commissione il 27 gennaio 2004 ricorreva alla Corte di giustizia per l'annullamento 1) delle decisioni del Consiglio di non adottare i provvedimenti formali contenuti nelle raccomandazioni della Commissione *ex* art. 104, parr. 8 e 9, CE, e 2) delle "conclusioni" del Consiglio in quanto comportanti la sospensione della procedura, il ricorso ad un provvedimento non previsto dal diritto comunitario e la modifica *de facto* delle decisioni del 3 giugno e del 21 gennaio 2003.

Per quanto riguarda il primo punto, ovvero la richiesta di annullamento delle c.d. "decisioni di non decidere", la Corte si è pronunciata per l'irricevibilità del ricorso *in parte qua*, aderendo alla tesi del Consiglio secondo il quale, non adottando le raccomandazioni della Commissione, esso non aveva preso alcuna decisione impugnabile. Sicuramente non una decisione formale, ma neanche una decisione implicita: a quest'ultimo riguardo la Corte ha ritenuto non pertinente la recente giurisprudenza *Eurocoton* (30 settembre 2003, C-76/01 P, in cui ha stabilito che la mancata adozione da parte del Consiglio di una proposta di regolamento che impone un dazio antidumping presentatagli dalla Commissione produce, alla scadenza del termine previsto per la sua adozione, effetti giuridici in capo ai singoli e costituisce atto impugnabile) per mancanza dei requisiti soggettivi e oggettivi, nonché per la peculiarità del contesto di riferimento. Viceversa, ha ribadito come il mancato raggiungimento della maggioranza dei 2/3 dei voti ponderati in merito alla constatazione dell'esistenza di un disavanzo eccessivo non potesse essere assolutamente equiparato ad una decisione "implicita", come tale impugnabile ai sensi dell'art. 230 CE, e tanto meno ad un riconoscimento in termini di virtuosità e di efficacia delle misure risanatorie intraprese dai due Stati. Infatti, «*...non esiste alcuna disposizione di diritto comunitario che stabilisca un termine alla scadenza del quale si ritenga intervenire una decisione implicita...*» (punto 32 della sentenza) ai sensi dei parr. 8 e 9, ben potendo il Consiglio, nonostante gli stringenti termini dettati dal Regolamento n. 1467/97, trovare anche in un secondo momento un accordo che gli permetta di adottare con la prescritta maggioranza un'intimazione formale, senza che la scadenza di tali termini determini implicitamente una decisione di correttezza dei conti pubblici dei due Stati. La Corte ha aggiunto come l'unico rimedio esperibile dalla Commissione nel caso di specie potesse essere il ricorso in carenza *ex* art. 232, però con tutti i presupposti del caso, *in primis* quello della previa diffida ad adempiere entro un certo termine.

Sicuramente ricevibile è apparsa invece la seconda doglianza. Sulla scorta della giurisprudenza «*AETS*» (31 marzo 1971, 22/70, Commissione c. Consiglio), la Corte ha infatti ribadito che sono impugnabili *ex* art. 230 CE tutti gli atti e i provvedimenti posti in essere dalle istituzioni comunitarie che producono effetti vincolanti per i destinatari, indipendentemente dal *nomen iuris* attribuito ma piuttosto in considerazione del contenuto sostanziale degli stessi. Di conseguenza le "conclusioni" del Consiglio, non limitandosi unicamente a confermare una sospensione di fatto conseguente alla mancata adozione delle proposte della Commissione, ma viceversa da un lato *sospendendo il procedimento originario* (svincolando la vigilanza sull'attuazione degli impegni unilaterali assunti da Francia e Germania dal quadro delle decisioni assunte in precedenza *ex* par. 7), e dall'altro *modificando le predette decisioni* e prorogando il termine per riportare il disavanzo al di sotto della soglia del 3%, costituivano atti *sui generis* produttivi di effetti giuridici e per ciò stesso impugnabili.

Reimpostata in questi termini la doglianza della Commissione, la Corte, nel premettere che l'importanza della materia della disciplina di bilancio per il buon andamento dell'economia dell'Unione europea è alla base delle norme precise e stringenti dettate dall'art. 104 CE e dal Regolamento n. 1467/97, ha affermato che il Consiglio gode sì di un margine ampio di discrezionalità, ma pur sempre *nei limiti stabiliti dalle norme stesse*. Il Consiglio potrà discostarsi dalle proposte della Commissione ma non potrà «*...disancorarsi dalle norme sancite...*» e neanche «*...ricorrere ad una procedura alternativa...*» (punto 81 della sentenza).

Per quanto riguarda *la sospensione della procedura*, quindi, la Corte ha stabilito che – date le ipotesi tassative di sospensione elencate nell'art. 9, par. 1, Reg. nei casi di conformità alle deliberazioni *ex* art. 104, parr. 7 e 9, nonché l'ulteriore ipotesi di sospensione di fatto per mancato raggiungimento del *quorum* – le "conclusioni" violavano l'art. 104 CE e l'art. 9 Reg. nel subordinare tale sospensione al rispetto da parte dei due Stati dei propri impegni unilaterali (e non sulla base delle raccomandazioni già assunte il 3 giugno e il 21 gennaio 2003), e di conseguenza limitando *pro futuro* il potere del Consiglio stesso di procedere ad un'intimazione *ex* art. 104, par. 9, CE.

Per quanto riguarda invece *la modifica delle raccomandazioni precedentemente assunte*, la Corte ha rilevato che, dovendo le raccomandazioni del Consiglio essere sempre assunte sulla base delle proposte della Commissione, quello può discostarsene ma non può violare il diritto d'iniziativa di questa. Nel caso di specie le "conclusioni" non erano state precedute da alcuna proposta finalizzata ad una modifica delle raccomandazioni assunte nel 2003, e peraltro non erano state adottate con la maggioranza dell'art. 104, par. 7 CE (ovvero 2/3 dei voti ponderati *di tutti gli Stati membri*, escluso quello inadempiente), bensì con quella più ridotta derivante dal combinato disposto degli artt. 104, par. 9, e 122, par. 3, CE (cioè 2/3 dei voti ponderati *degli Stati che hanno adottato la moneta unica*, escluso anche qui quello inadempiente). Ragion per cui sotto questo secondo profilo le "conclusioni" sono apparse violare l'art. 104, parr. 7 e 13, CE.

Si tratta, a quanto consta, del primo caso in cui la Corte si è potuta pronunciare in materia di corretta gestione della politica di bilancio degli Stati membri, materia che com'è agevole intui-

continua a pagina 15

continuazione di pagina 14

re implica considerazioni non solo giuridiche ma anche politico-economiche. La sentenza interviene infatti in un momento di accesi dibattiti sull'utilità di mantenere in vigore *telle quelle* le disposizioni del Patto di stabilità, soprattutto mentre la ripresa economica stenta a farsi avvertire nei paesi dell'Unione europea.

A prima vista, si potrebbe essere tentati di dire che con la sentenza in esame sia stato finalmente affermato il primato dell'Unione sugli Stati membri anche in materia economica. Tuttavia da una censura parziale e limitata nel suo oggetto è prematuro affermare ciò.

Innanzitutto, non si può dire che la Corte si sia sostituita ai rappresentanti degli Stati membri: infatti, lungi dallo stabilire d'imperio se il procedimento nei confronti di Francia e Germania debba proseguire sulla base delle vecchie raccomandazioni del 2003 (in quanto la richiesta di annullare la "decisione di non decidere" è stata giudicata irricevibile, e quindi senza soluzione nel merito) o invece su un nuovo procedimento (come più realisticamente è ipotizzabile, visto il margine temporale che lascia ai paesi "in rosso"), la Corte ha semplicemente annullato la procedura alternativa senza ripristinare quella originaria.

Inoltre, al Consiglio non ha sostituito la Commissione, non avendo voluto infatti prendere una posizione netta sull'importante questione relativa alla sospensione *de facto* per mancato raggiungimento della maggioranza deliberativa e sull'obbligo giuridico di decidere eventualmente gravante in capo al Consiglio (punto 90 della sentenza): questo, evidentemente, presupposto essenziale per la proposizione da parte della Commissione di un ricorso in carenza e la prosecuzione del procedimento originario.

Se quindi il Consiglio, quale organo di sintesi delle istanze dei governi nazionali, resta tuttora dotato di ampia discrezionalità in merito alla gestione dell'Unione economica e monetaria, purtuttavia appare opportuna una considerazione più generale. Invece di adottare la soluzione della non-decisione con contestuale incanalamento su di un binario alternativo (soluzione cui il governo italiano ha contribuito assumendo un ruolo non secondario, e che era apparsa di dubbia correttezza giuridica sin dall'inizio), sarebbe bastato prendere atto già da tempo della mutata situazione economica a livello continentale e della necessità di adeguare il Patto in funzione pro-ciclica, e non invece adottare all'unanimità una dichiarazione – abbastanza schizofrenica in quanto assunta nella medesima riunione delle famigerate "conclusioni" – in cui si ribadisce di voler operare sempre all'interno dell'attuale meccanismo. Se si fosse imboccata con decisione la strada di una riforma del Patto – come del resto si era già timidamente accennato in occasione del Consiglio ECOFIN del giugno 2002 con il sistema del *close to balance* (in virtù di un interpretazione evolutiva del Patto, il «quasi pareggio» permette di derogare di un ulteriore 0,5% rimandando il pareggio all'anno successivo) –, insieme con un maggior coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, vi sarebbero stati benefici per il sistema economico europeo probabilmente già nel medio periodo, e sicuramente non ci si sarebbe dovuti affidare a "riti alternativi" soggetti all'inevitabile scure della Corte di giustizia.

* * *

Nel momento in cui questo lavoro era già pronto, peraltro, una comunicazione del 3 settembre 2004 (*IP/04/1062*) ha chiarito la volontà della Commissione di seguire proprio questa strada. Quest'ultima suggerisce di modificare il Patto nel senso di un'applicazione più diffusa degli indirizzi di massima per le politiche economiche dei Paesi membri, facendo più ampio ricorso alla pressione reciproca e agli *early warnings*.

In merito alla sorveglianza di bilancio, si propone di "...consolidare le basi economiche del patto per rafforzarne la credibilità e l'applicazione effettiva...", mediante una maggiore attenzione alla sostenibilità del debito a medio e lungo termine, tenendo conto sia della situazione specifica di ogni Paese nell'ambito dei propri obiettivi di bilancio che di quella economica generale, con possibilità di adottare azioni preventive per correggere le evoluzioni inadeguate.

Una revisione del Patto così delineata appare quanto mai opportuna: per un verso la possibilità di sorveglianza e di avvertimento preventivo in una prospettiva di lungo periodo, e per altro verso l'adozione di criteri valutativi *case by case* più elastici in ragione dell'andamento economico generale (contestualmente proponendo di stabilire riserve di bilancio nei periodi di avanzo per far fronte ai possibili futuri rallentamenti), appaiono *prima facie* correttivi equilibrati e ragionevoli per ristabilire un quadro giuridico rigoroso e di certa applicazione.

GIUSEPPE MORGESE

Armonizzazione delle norme

continuazione di pagina 12

sano essere rintracciati, nei confronti di altri beni per un valore corrispondente.

Nel primo caso, infatti, attualmente l'art. 648 bis c.p. limita il reato di riciclaggio ai delitti non colposi a prescindere dalla pena. Per quanto riguarda la seconda inadempienza, il nostro ordinamento non contempla la confisca "per equivalente": lacuna che potrebbe, però, essere colmata dal Ddl 2351 all'esame della Commissione Giustizia del Senato. Da quanto detto emerge la necessità di una scelta politica in materia di cooperazione giudiziaria internazionale e di contrasto alla criminalità transnazionale. Se infatti, non è possibile combattere fenomeni di criminalità transnazionale e internazionale con 15, e ora 25, codici diversi, occorre allora impegnarsi in una strategia che tenga conto del fatto che lo spazio giudiziario europeo è qualcosa di ben più reale della stessa costruzione politica dell'Unione. Questo perché lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia disegnato dal Trattato di Amsterdam rappresenta una risposta più pratica che ideologica a una situazione di interdipendenza crescente.

Se l'armonizzazione, se non addirittura l'unificazione dei diritti in Europa, costituisce l'obiettivo finale, è anche vero che non si può attendere di costruire la casa dalle fondamenta: è saggio iniziare da dove è possibile e con il materiale utilizzabile (del resto è stato osservato che è più facile avere una normativa comune sulla composizione dei formaggi che sull'armonizzazione delle pene applicabili all'omicidio).

Va, tuttavia, chiarito che la strategia deve essere complessiva. Non si può, infatti, non notare che l'Unione europea non può non privilegiare aspetti di tutela dell'ordine pubblico che, però, non devono andare a discapito di altri aspetti parimenti degni di tutela. Insomma deve essere trovato un punto di equilibrio tra esigenze di efficienza ed esigenze garantistiche. Il riferimento va non solo alla tutela dei diritti individuali e di difesa, che pure sembrano troppo spesso lasciati indietro (basti pensare al ritardo che segna il Libro Verde della Commissione europea sulle salvaguardie processuali), ma, in particolare, alla materia, all'estero molto rilevante, indicata con l'espressione "vittimologia" che attiene a tutti gli aspetti che riguardano la vittima del reato, dalla prevenzione al ristoro del danno subito.

Un'area poco frequentata perché questo settore sembra rappresentare uno dei tanti ritardi tipici della nostra mentalità giuridica: quante volte, nei dibattiti e nelle discussioni parlamentari sulle riforme, le innovazioni sono viste non solo dal punto di vista dell'imputato ma anche da quello della vittima?

DONATELLA DEL VESCOVO