

DIPARTIMENTO DI
SCIENZE POLITICHE
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI BARI ALDO MORO

L'Europa a rischio?

L'Editoriale di ENNIO TRIGGIANI

L'indubbia crisi che sta vivendo l'Europa ci deve preoccupare? Quali scenari, infatti, potrebbero aprirsi se nei Paesi membri andassero progressivamente al potere forze di estrema destra del tipo presente in Ungheria, con la costante cancellazione del sistema di valori che hanno caratterizzato la ricostruzione del secondo dopoguerra? E quali conseguenze si avrebbero se le prossime elezioni del Parlamento europeo nel maggio del 2019 esprimessero una maggioranza caratterizzata da tali forze? In realtà, la conseguente nascita di una "Europa degli Stati nazionali", con probabili richiami alla "Europa delle Patrie" di Charles De Gaulle, appare oggi una contraddizione in termini considerato, tra l'altro, che l'alternativa *Europa federale* non si propone assolutamente di cancellare le identità nazionali ("Unita nella diversità"). È, invece, a tutti evidente che sarebbe segnata la fine dell'integrazione europea, ridimensionata al massimo nei termini di un'area di libero scambio se

non ad un neo-feudalesimo economico, con tanti saluti ai sogni di un Continente liberato per sempre, sulla base della solidarietà e di valori fondamentali condivisi, dalla guerra e dagli egoismi nazionali. Questi ultimi, peraltro, risorgerebbero in realtà solo formalmente in quanto ricollocati in una dimensione di apparente autonomia statale ma di sostanziale dipendenza da parte di ciascuno Stato membro dai reali detentori a livello mondiale delle redini del potere politico (vedi Russia, Stati Uniti, Cina) ed economico (più o meno indistinti soggetti multinazionali). Come i quattro capponi di manzoniana memoria – "le quali (bestie) intanto s'ingegnavano a beccarsi l'una con l'altra, come accade troppo sovente tra compagni di sventura" – ci ridurremmo a scannarci per il classico tozzo di pane.

In realtà, una delle ragioni più significative nell'appartenenza all'integrazione europea, considerati i nostri precedenti storici, era data dalla garanzia che



Consiglio Regionale della Puglia



Regione Puglia



COMUNE DI BARI



Cofinanziato dall'UE



VERSIONE ONLINE

www.sudineuropa.net

eventuali “nostalgie” di un ritorno ad un infausto ed inglorioso passato nazi-fascista (anche se in versione aggiornata) sarebbe stato bloccato proprio dal far parte di un più generale contesto democratico. Il problema è che poderosi venti di questa natura stanno ormai soffiando in quasi tutti gli Stati dell'Unione con possibili conseguenze a dir poco spaventose. Sotto questo profilo, la programmata Brexit (che per la maggior parte degli osservatori costituirà un danno economico ed anche politico, rispetto all'unità del Paese, soprattutto per la Gran Bretagna ed un monito per Paesi futuri aspiranti all'uscita) rischia tuttavia di far comunque venir meno un supporto importante per la difesa della democrazia. E la recente grande manifestazione a Londra a sostegno di un nuovo referendum consolida la presenza di un vigoroso sentimento europeista nell'ottica del rafforzamento di una democrazia sovranazionale di natura solidale.

Purtroppo, dimenticando la reciproca solidarietà tra noi e con gli altri esseri viventi, soprattutto quelli più sfortunati in quanto nati in zone povere e funestate da guerre continue, continuiamo a comportarci, appunto, come i capponi di Renzo. La maggior parte di noi, finora, ha visto la guerra in televisione o i più giovani la praticano nei videogiochi senza renderci conto dell'abisso in cui rischiamo “allegrement” di cadere passo dopo passo. In realtà, stiamo assistendo ad una battaglia decisiva avente ad oggetto il “principio di umanità”, sul quale è stata edificata la Comunità internazionale nel secondo dopoguerra. La “universalizzazione” dei diritti fondamentali non intendeva ovviamente cancellare la sovranità dello Stato e nemmeno ridimensionarla, come d'altronde la storia ha evidenziato. Essa ha invece opportunamente voluto ridimensionarne l'assolutezza attraverso l'affermazione che l'esercizio del relativo potere non può spingersi fino a negare la dignità delle persone sottoposte alla sua giurisdizione, che si tratti di un cittadino o di uno straniero.

È allora indispensabile avere il coraggio di difendere la nostra “vera” sovranità nazionale considerato che non ci accorgiamo che proprio mentre ci si fa travolgere (o stravolgere?) da tale sovranismo rischiamo di perdere la nostra reale autonomia e quindi la nostra identità nazionale. Si ha ormai una visione troppo elementare e superficiale della democrazia intesa come rapporto esclusivo tra il popolo e il suo governo, magari semplificato attraverso una delega assoluta ad esso dell'esercizio del potere. Si tratta, però, di un'effimera illusione.

Nel mondo contemporaneo nessuno Stato può veramente essere pienamente sovrano poiché è costretto ad interagire con i propri vicini (altri Stati) e con i mercati. Questi non sono oscuri signori, perfidi gnomi o indistinte entità che tramano segretamente ma consistono in una miriade di risparmiatori e investitori, quindi anche essi espressione di popolo. E condizionano comunque l'esercizio dei poteri statali pur se appartengono a diversi sistemi monetari. L'isolazionismo e l'autarchia non sono in grado di permettersela nemmeno gli Stati più grandi e potenti a partire dalla Cina che chiede aiuto alla *World Trade Organization* per difendersi dai dazi di Trump agli Stati Uniti di quest'ultimo che, pur facendo la voce grossa, si piega comunque al negoziato con Canada e Messico. Per non parlare della Russia di Putin in cerca continua di alleanze per sottrarsi al relativo isolamento in cui hanno tentato di ingabbiarlo i Paesi occidentali. Figuriamoci, quindi, quale futuro potrebbe avere un'Italia fuori dall'integrazione europea della quale, bene o male, è stata soggetto fondatore. Si corre il gravissimo rischio di sottrarre il destino del Paese al controllo e alla volontà dei suoi cittadini per consegnarlo al di fuori dei suoi confini nazionali: e in Europa i confini “nazionali” sono quelli europei nell'ambito di una sovranità condivisa.

Non bisogna, quindi, riproporre vecchie ricette attraverso una frantumazione del concetto stesso di Patria che sarebbe progressivamente declinato su basi sempre più minori e minoritarie e, pertanto, inconcludenti: il ritorno a presunte indipendenze ed autonomie rischia di non avere mai fine. La soluzione consiste, invece, nel ridisegnare i confini della sovranità per restituire ad essa effettività e rappresentatività democratica.

L'integrazione europea è nata e si è sviluppata proprio per raggiungere questo obiettivo riproiettando su scala ben più ampia gli strumenti dell'esercizio dei poteri politici e dei relativi controlli democratici. Solo che questo complesso cammino, pur lastricato di errori ma inevitabile, rischia di essere rallentato se non bloccato da irresponsabili richiami a ricette del tutto inutili e gravemente controproducenti; è già successo che il consenso slitti verso forme autoritarie.

L'Europa deve allora rifondarsi recuperando fino in fondo le sue scelte culturali basate sulla dignità della persona e il diritto alla vita, con le quali è stato esemplarmente deciso di abolire la pena di morte inflitta dallo Stato. La speranza di un rilancio deve nutrirsi del grande patrimonio culturale europeo comune che ci consente di comprendere il passato e di costruire il futuro sulle basi dello Stato di diritto, messo pericolosamente in discussione in Ungheria e Polonia. In proposito non può che salutarci positivamente la Risoluzione con cui lo scorso 12 settembre il Parlamento europeo, ai sensi dell'art. 7 TUE, ha invitato il Consiglio a stabilire se esista un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori fondanti dell'Unione (art. 2 TUE). Purtroppo, la richiesta unanimità nel Consiglio europeo, al termine dell'intera procedura, rende improbabile le previste conseguenze sanzionatorie considerato che almeno la Polonia esprimerà un voto contrario. Essa, infatti, è a sua volta oggetto di un ricorso per inadempimento dinanzi alla Corte di giustizia riguardo ad una legge sulla Corte suprema che violerebbe il principio di indipendenza della magistratura, la cui applicazione è stata sospesa con ordinanza del 19 ottobre dalla vicepresidente della Corte di giustizia.

Di fronte a tali crescenti rischi di un ritorno al passato, la rivoluzione politico-istituzionale effettuata nel secolo scorso ha la possibilità di evolversi ed innervarsi nel presente solo dandosi nuovi corpo ed anima attraverso il ricongiungimento fra diritti e poteri nella logica di una nuova “narrazione” di tipo federale; il che significa, evidentemente, aggiuntivi ma necessari sacrifici di sovranità da parte degli Stati membri per operare una piena sintesi fra storia, mercato e democrazia.

Su queste basi è possibile costruire una nuova cittadinanza dell'Unione che non sia solo composta di diritti, ulteriori rispetto a quelli assicurati dagli ordinamenti nazionali; essa deve anche essere forgiata sulla garanzia del rispetto di alti valori e obiettivi, con a fondamento la dignità della persona, frutto dell'integrazione delle diverse identità in vista di un comune progetto di sviluppo umano, e la solidarietà. Per raggiungere questi obiettivi è indispensabile basarsi sulla forza propulsiva derivante dalla valorizzazione del patrimonio culturale europeo comune e dalla diffusione della sua conoscenza ponendo al centro del progetto la crescita culturale. D'altronde proprio attraverso la “convivialità delle differenze”, ricercata da don Tonino Bello, si instaurano legami inscindibili ricordando che invece i conflitti culturali risultano ben più profondi rispetto a quelli economici e sopravvivono agli stessi. In tal senso, l'Unione europea costituisce, pur con tutti i suoi limiti, l'espressione più avanzata di difesa della democrazia sostanziale oggi esistente. L'identità europea si costruisce passo dopo passo voltando chiaramente le spalle a un passato sinistro e guardando verso un avvenire di coesistenza pacifica tra popoli diversi ma unificati dalla condivisione di valori e interessi.

L'integrazione europea può quindi riacquistare la sua anima originaria, quale prezioso laboratorio della democrazia interdependente, solo ritornando alle proprie radici ed al suo prezioso patrimonio di civiltà fondato sulla protezione e promozione effettiva dei diritti umani sia individuali che sociali, dando risposte concrete e visibili ai problemi quotidiani dei cittadini partendo dall'occupazione ma anche dal problema migratorio. Si tratta dell'unica via possibile per restaurare il nesso sovranità-democrazia.

Ennio Tiggiani

**editoriale****L'Europa a rischio?**

ENNIO TRIGGIANI

1

**approfondimenti****IL DIRITTO DI SOGGIORNO** del coniuge dello stesso sesso al vaglio della Corte UE

VALERIA DI COMITE

5

Quali prospettive per l'ammissione della **"MACEDONIA"** nell'UE

IVAN INGRAVALLO

7

La Commissione, Google e Android: **CONCORRENZA** o politica commerciale?

ANGELA MARIA ROMITO

9

Il Regolamento UE **DUBLINO III** torna sotto i riflettori di organismi internazionali di controllo

ANNITA LARISSA SCIACOVELLI

11

Ultimi sviluppi della **POLITICA MIGRATORIA EUROPEA**

GIUSEPPE MORGESE

13

La risposta politica dell'UE al problema del calo delle **COPERTURE VACCINALI**

CATERINA RIZZO

15

Risarcimento di danni gravi alla persona ed **EFFETTI DIRETTI ORIZZONTALI** delle direttive

EGERIA NALIN

17

La revisione del **PACCHETTO SULL'ECONOMIA CIRCOLARE**

MICAELA FALCONE

19

Il caso della **"XYLELLA FASTIDIOSA"**

ANGELA RIETI

21

La relazione del **MEDIATORE EUROPEO** per il 2017

NICOLA RUCCIA

23

Il **PATRIMONIO CULTURALE EUROPEO**: stato dell'arte e prospettive future

MICAELA LASTILLA

25

La normativa europea in materia di **BENESSERE DEGLI ANIMALI**

FRANCESCO E. CELENTANO

27

**Europe direct**La **POLITICA DI COESIONE** post-2020

IRENE PAOLINO

29

**norme di interesse generale**

31

**Sulla scena dell'Europa**

32

ANNO XIII, n. 1, 2018

ARTICOLI

Giandonato CAGGIANO

La Corte di giustizia consolida il ruolo costituzionale nella materia dei dati personali
Adelina ADINOLFI

La rilevanza della Carta dei diritti fondamentali nella giurisprudenza interna: qualche riflessione per un tentativo di ricostruzione sistematica

Maria Caterina BARUFFI

When Italy Crosses the UK: An Overview of the Application of Brussels IIa Regulation in the Italian Legal Order

Concetta BRESCIA MORRA

The Administrative Review of Decisions of the ECB in the Supervisory Field

Francesco CHERUBINI

The Principle of Equality among Member States of an International Organisation and Its Exceptions: The Peculiar Case of the European Union

Gianpaolo Maria RUOTOLO

I dati non personali: l'emersione dei big data nel diritto dell'Unione europea

Caterina FRATEA

Aiuti di Stato illegali o incompatibili ed effettività della tutela risarcitoria: osservazioni tra diritto dell'Unione europea e giurisprudenza nazionale

Nicola RUCCIA

How "Unconventional" Is the Single Resolution Board in the Framework of EU Agencies?

NOTE E COMMENTI

Giovanni CELLAMARE

Note in margine alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nell'affare *N.D. e*

N.T. c. Spagna

Valeria DI COMITE

Ricongiungimento familiare e diritto di soggiorno dei familiari di cittadini dell'Unione alla luce del superiore interesse del minore

Simone MARINAI

EU, Climate Change and Arctic Security Matters

Gabriele ASTA

The Chowdury Case before the European Court of Human Rights: A Shy Landmark Judgment on Forced Labour and Human Trafficking

Davide PIANCONE

I provvedimenti intra-europei di istruzione preventiva alla luce del regolamento (UE) n. 1215/2012 sulla libera circolazione delle decisioni nello spazio giudiziario europeo

Silvia SCARPA

La politica artica dell'Unione europea e lo status di osservatore *de facto* nel Consiglio artico

Libri ricevuti

Indice degli autori

ANNO XIII, n. 2, 2018

ARTICOLI

Annamaria NICO, Giovanni LUCHENA

Lo Stato sociale *sub condicione* quale esito delle politiche finanziarie: le "raccomandazioni" europee per l'inclusione

Patrizia DE PASQUALE

Verso la refusione del regolamento "Dublino III"

Alessandra MIGNOLLI

Corte di giustizia e misure restrittive individuali tra ampliamento della giurisdizione e *self-restraint*

Elisabetta BERGAMINI

Avvocati e disciplina della professione nel diritto dell'Unione europea: il caso italiano
Amedeo ARENA

Sul carattere "assoluto" del primato del diritto dell'Unione europea

Loredana MURA

La tutela dei rapporti familiari del minore *ex art. 8 CEDU* e la sua attuazione nell'ordinamento italiano

Pierluigi SIMONE

Mancato riconoscimento del genocidio armeno e negoziato di adesione della Turchia all'Unione europea

Giovanni ZARRA

The New Investor-State Dispute Settlement Mechanisms Proposed by the EU and the Geneva Centre for International Dispute Settlement. A Step forward or a Hasty Reform?

Giuseppe PASCALE

"Esternalizzazione" delle frontiere in chiave antimigratoria e responsabilità internazionale dell'Italia e dell'UE per complicità nelle *gross violations* dei diritti umani commesse in Libia

NOTE E COMMENTI

Concetta Maria PONTECORVO

Recent Developments in the Implementation and Enforcement of the EU Timber Regulation: Signals of an Emerging "Due Diligence Jurisprudence"?

Ilaria ANRÒ

Tardiva trasposizione della direttiva 2004/80 e responsabilità dello Stato: nuove pronunce e nuovi interventi del legislatore

Caterina FRATEA

La portata delle direttive in pendenza del termine di recepimento: riflessioni a margine della sentenza *Casertana Costruzioni*

Annita Larissa SCIACOVELLI

Minori stranieri non accompagnati: criticità e nuovi sviluppi giurisprudenziali
Federico FERRI

Il regolamento "Dublino III" tra crisi migratoria e deficit di solidarietà: note (dolenti) sulle sentenze *Jafari* e *A.S.*

RECENSIONI

Luca PRETE, *Infringement Proceedings in EU Law*, Aalphen aan den Rijn, Kluwer, 2017 (R. Mastroianni)

Libri ricevuti

Indice degli autori



ANNO XIII, n. 3, 2018

ARTICOLI

Giandonato CAGGIANO

Il processo decisionale dell'Unione europea a fronte del crescente sovranismo eurosceptico. Ritorno al metodo intergovernativo per la "questione europea dell'immigrazione"?

Massimo PANEBIANCO

L'Europa nel diritto internazionale antico

Antonella ANTONUCCI

Gli "aiuti di Stato" al settore bancario: le regole d'azione della regia della Commissione

Lina PANELLA

L'evoluzione della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di immigrazione e la posizione della Corte di giustizia dell'Unione europea

Michele VELLANO

Le strategie macroregionali dell'Unione europea: profili giuridici

Susanna CAFARO

Il ruolo dei cittadini nella formula democratica dell'Unione europea

Giuseppina PIZZOLANTE

L'istituto islamico dell'*hawala* e il riciclaggio di denaro: le nuove sfide per la legislazione finanziaria dell'Unione europea

NOTE E COMMENTI

Pieralberto MENGOLZI

Norme costituzionali e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: un'incomprensione temporanea tra Corte costituzionale italiana e Corte di giustizia?

Giovanni GUIGLIA

Considerazioni sulle relazioni e le sinergie tra il diritto dell'Unione europea e la Carta sociale europea

Gaia CALAFIORE

Obbligo di esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo *versus* giudicato penale: il *discrimen* fra violazioni procedurali e sostanziali

Ginevra GRECO

Il diritto europeo dello sport, tra specificità, rilevanza economica e motivi imperativi di interesse generale

Alessandro ROSANÒ

La migliore offerta, ovvero il principio del *ne bis in idem* tra abusi di mercato, CEDU, diritto dell'Unione europea e diritto interno

Cristina GRIECO

La circolazione di diritti reali immobiliari all'interno dell'Unione europea in caso di contrasto tra *lex successionis* e *lex rei sitae*

Federica POLEGRI

Il principio del sindacato accentrato della Consulta in caso di contrasto tra diritto nazionale e Carta di Nizza: considerazioni sulla sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale

RECENSIONI

Emanuele CIMIOTTA, *L'uso della forza nei rapporti tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali e sub-regionali*, Jovene, Napoli, 2018 (I. Ingravallo)

Giuseppe PASCALE, *La tutela internazionale dei diritti dell'uomo nel continente africano*, Jovene, Napoli, 2017 (I. Ingravallo)

Libri ricevuti

Indice degli autori

Indice del Volume XIII (2018)

IL DIRITTO DI SOGGIORNO del coniuge dello stesso sesso al vaglio della Corte UE

di VALERIA DI COMITE

Il diritto di soggiorno dei familiari dei cittadini dell'Unione europea ha trovato nel tempo una tutela sempre maggiore grazie alle innovative soluzioni giurisprudenziali che, per conseguire il fondamentale obiettivo di tutelare i diritti dei cittadini UE, hanno gradualmente ristretto la discrezionalità degli Stati membri. La sentenza pronunciata dalla Grande sezione della Corte di giustizia il 5 giugno 2018, nella causa C-673/16, *Coman*, pone un'altra "pietra miliare" nel cammino verso una tutela effettiva del diritto a mantenere una "vita familiare", intesa in un'ottica che supera i confini nazionali.

Nel caso *Coman*, la Corte è stata chiamata a interpretare la nozione di "coniuge" prevista dall'art. 2, par. 2, lett. a) della direttiva 2004/38 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, al fine di determinare se un "coniuge" dello stesso sesso goda del diritto di soggiorno previsto dall'art. 7, par. 2, della succitata direttiva. I fatti che hanno dato origine alla controversia riguardano un cittadino dell'Unione europea avente la doppia nazionalità rumena e statunitense nonché il coniuge statunitense. Il ricorrente principale, il sig. Coman, aveva conosciuto negli Stati Uniti il sig. Hamilton e i due avevano convissuto per diversi anni in tale Stato. Nel 2009 il Sig. Coman si era stabilito a Bruxelles ove lavorava in qualità di assistente parlamentare presso il Parlamento europeo. Nel 2010 egli aveva contratto matrimonio con il suo partner, cittadino di uno Stato terzo, mentre risiedeva a Bruxelles. In seguito a un sopravvenuto stato di disoccupazione, nel 2012, il ricorrente aveva deciso di rientrare in Romania, pertanto aveva richiesto all'autorità competente di rilasciare al coniuge un permesso di soggiorno superiore ai tre mesi. Tuttavia, in base alla legislazione nazionale di tale Stato (art. 277, paragrafi 1, 2 e 4, del codice civile rumeno) il matrimonio tra persone dello stesso sesso è ivi vietato ed è inoltre previsto che i matrimoni contratti all'estero tra cittadini rumeni e cittadini stranieri (così come quelli contratti all'estero fra due cittadini rumeni) non possono essere riconosciuti in Romania. In considerazione del divieto imposto dalla legislazione nazionale, dunque, l'autorità



competente aveva rigettato l'istanza del Sig. Coman, il quale aveva però presentato ricorso al Tribunale di primo grado di Bucarest.

Dovendo risolvere preliminarmente la questione se la normativa nazionale fosse incostituzionale, in quanto contraria al principio di uguaglianza e al diritto alla vita intima, familiare e privata, il Tribunale di primo grado si era rivolto alla Corte costituzionale rumena. Quest'ultima, a sua volta, ha ritenuto di dover valutare se la normativa nazionale fosse contraria al diritto dell'Unione e per questo motivo ha sollevato il rinvio pregiudiziale interpretativo alla Corte di giustizia dell'Unione europea ponendole diverse questioni, tra cui quella dell'interpretazione della nozione di "coniuge" ai sensi della direttiva 2004/38.

In primo luogo, è opportuno precisare che nel caso di specie, trattandosi del ricongiungimento familiare richiesto da un cittadino UE nel proprio Stato di origine, la direttiva 2004/38 non trova applicazione. Questa situazione non impedisce però di valutare se, sulla base della consolidata giurisprudenza della Corte, non emergano altri elementi a fondamento della richiesta del ricorrente. Sebbene il diritto derivato di soggiorno del coniuge del cittadino rumeno non possa fondarsi sulla direttiva 2004/38, come la Corte ha più volte evidenziato,

il diritto di soggiorno derivato troverebbe fondamento direttamente nell'art. 21, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Secondo la Corte, "(...) quando, nel corso di un soggiorno effettivo del cittadino dell'Unione in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, ai sensi e nel rispetto delle condizioni poste dalla direttiva 2004/38, si sia sviluppata o consolidata una vita familiare in quest'ultimo Stato membro, l'effetto utile dei diritti che al cittadino dell'Unione interessato derivano dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE impone che la vita familiare che tale cittadino abbia condotto nello Stato membro suddetto possa proseguire al suo ritorno nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza, grazie alla concessione di un diritto di soggiorno derivato al familiare interessato, cittadino di uno Stato terzo. Difatti, in mancanza di un siffatto diritto di soggiorno derivato, detto cittadino dell'Unione potrebbe essere dissuaso dal lasciare lo Stato membro di cui possiede la cittadinanza al fine di avvalersi del suo diritto di soggiorno, ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, in un altro Stato membro, per il fatto di non avere la certezza di poter proseguire nello Stato membro di origine una vita familiare in tal modo sviluppata o consolidata nello Stato membro ospitante"

(punto 24 della sentenza *Coman*). Una siffatta situazione si verificava nel caso di specie, posto che il sig. Coman in Belgio aveva “sviluppato o consolidato” una vita familiare effettiva con il sig. Hamilton.

In secondo luogo, al fine di risolvere la questione pregiudiziale, evidenziando come il problema debba essere affrontato dalla prospettiva del diritto dell’Unione, la Corte ricorda quanto già ripetutamente affermato, ossia che “lo status di cittadino dell’Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri” e per costante giurisprudenza, un cittadino di uno Stato membro che abbia esercitato il diritto di circolazione e abbia soggiornato in uno Stato membro diverso da quello di origine, può avvalersi di diritti stabiliti nell’art. 21 TFUE “anche nei confronti” del proprio Stato di origine. I diritti riconosciuti da tale disposizione “includono il diritto di condurre una normale vita familiare sia nello Stato membro ospitante sia nello Stato membro del quale essi possiedono la cittadinanza, al ritorno in tale Stato membro, ivi beneficiando della presenza, al loro fianco, dei loro familiari” (punti 30-32). In terzo luogo, come già affermato dalla Corte, è vero che la direttiva 2004/38 non è applicabile in fattispecie che riguardino cittadini nazionali dello Stato membro, tuttavia bisogna precisare che qualora un cittadino dell’Unione abbia effettivamente esercitato le libertà previste dall’art. 21, par. 1, TFUE e abbia consolidato la sua vita familiare in un altro Stato membro, al rientro nel suo Paese di origine, quest’ultimo non può applicare condizioni più rigorose di quelle stabilite nella direttiva 2004/38 in relazione al riconoscimento del diritto di soggiorno derivato al familiare nazionale di un Paese terzo. In casi simili, di conseguenza, le disposizioni della direttiva inerenti ai requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno dei familiari sono applicabili per analogia e l’interpretazione di dette disposizioni è necessaria per comprendere di quale concreta tutela godano il cittadino dell’Unione e i suoi familiari. Sulla base di queste premesse giuridiche, che trovano fondamento nella giurisprudenza precedente, è stata affrontata l’ulteriore e nuova questione dell’interpretazione del termine “coniuge”. La Corte ha osservato che la nozione di “coniuge” richiamata nell’art. 7, par. 1 della direttiva consente di “designare una persona unita ad un’altra dal vincolo matrimoniale” e che si tratta di una nozione “neutra in relazione al genere”, questa pertanto include anche il coniuge dello stesso sesso del cittadino dell’UE. A supporto del ragionamento si evidenzia come nella direttiva 2004/38, ai fini della definizione della nozione di familiare, mentre la disposizione che si riferisce al “partner” (art. 2, par. 2, lett. b) comprende un rinvio alle condizioni stabilite dalla normativa nazionale dello Stato in cui si intende soggiornare, un simile rinvio non è previsto nella disposizione che si riferisce al coniuge (art. 2, par. 2, lett. a). Per questi motivi la Corte conclude che uno Stato membro non può invocare la normativa nazionale per impedire il riconoscimento di un matrimonio contratto all’estero, ma esclusivamente *ai fini dell’esercizio del diritto di soggiorno* derivato che trova fondamento nel diritto dell’Unione (punti 34-36). Questa precisazione è di fondamentale importanza in quanto delimita con chiarezza la portata della sentenza in esame.

È pacifico che le regole sullo stato civile, tra le quali rientrano le regole sul matrimonio, sono di esclusiva competenza degli Stati membri e – come avverte la Corte – il diritto dell’Unione “non pregiudica tale competenza”. Tuttavia, nell’esercizio di questa competenza, gli Stati membri sono tenuti a rispettare il diritto dell’Unione e in particolare le regole dei Trattati relative alla libertà di circolazione e al diritto di soggiorno dei cittadini dell’Unione nel territorio degli Stati membri (punti 37-38). Consentire che il diritto di soggiorno di un nazionale di un Paese terzo coniugato con un cittadino dell’Unione dipenda dalle regole interne di ciascuno Stato membro inerenti al riconoscimento del matrimonio tra persone dello stesso sesso avrebbe come inevitabile conseguenza che il diritto di circolazione e di soggiorno varierebbe in funzione delle scelte legislative degli Stati membri. Una siffatta situazione, come messo in luce anche dall’Avvocato Generale Wathelet (nelle conclusioni dell’11 gennaio 2018, par. 73) sarebbe contraria alla giurisprudenza della stessa Corte di giustizia, la quale ritiene che “in considerazione del contesto e degli scopi che la direttiva 2004/38 persegue, le sue disposizioni, applicabili

per analogia al caso di specie, non possono essere interpretate restrittivamente e, comunque, non devono essere private del loro *effetto utile*” (punto 39 della sentenza *Coman* che richiama le sentenze del 25 luglio 2008, causa C-127/08, *Metock* e del 18 dicembre 2014, causa C-202/13, *McCarthy*).

Secondo la Corte il rifiuto opposto dallo Stato membro di appartenenza del cittadino dell’Unione al riconoscimento del matrimonio “ai soli fini” della concessione di un diritto di soggiorno derivato al coniuge straniero dello stesso sesso costituirebbe un ostacolo all’esercizio del diritto previsto dall’art. 21, par. 1, TFUE, in quanto il cittadino dell’Unione che abbia esercitato il suo diritto di circolazione si vedrebbe privato del diritto di “ritornare” nello Stato membro di origine accompagnato dal proprio coniuge.

Nel corso del procedimento alcuni governi avevano osservato che “il carattere fondamentale del matrimonio” e la volontà di preservare questa istituzione come un’unione tra uomo e donna sono tutelati in diversi ordinamenti da regole di “rango costituzionale” e da motivi di interesse generale, compreso l’ordine pubblico. La Corte ha risposto a questi diversi argomenti soffermandosi anche sulla portata dell’art. 4, par. 2, TFUE relativo al rispetto da parte dell’Unione dell’identità nazionale degli Stati. Essa ha sottolineato che neanche il richiamo all’ordine pubblico sarebbe utile a giustificare la restrizione, posto che tale nozione non può essere interpretata autonomamente nel diritto interno e riguarda esclusivamente situazioni di minaccia reale e grave. Inoltre, ha puntualizzato che il riconoscimento del diritto di soggiorno derivato al coniuge dello stesso sesso nazionale di un Paese terzo “non pregiudica l’istituto del matrimonio (...) il quale è definito nel diritto nazionale e rientra (...) nella competenza degli Stati membri”. Infatti, dal diritto dell’Unione non deriva un obbligo di prevedere l’istituto dei matrimoni tra coniugi dello stesso sesso ma esclusivamente di riconoscere tali matrimoni, “contratti in un altro Stato membro in conformità della normativa di quest’ultimo, e ciò *unicamente ai fini dell’esercizio dei diritti conferiti a tali persone dal diritto dell’Unione*” (punti 42-45 sentenza *Coman*).

Infine, un altro argomento decisivo ha portato a confutare le posizioni di alcuni governi contrarie al riconoscimento del diritto di soggiorno in tali fattispecie: le restrizioni ai diritti derivanti dall’ordinamento dell’Unione, infatti, devono essere conformi alla Carta dei diritti fondamentali. In relazione alla specifica questione in esame, in particolare, trova applicazione l’art. 7 della Carta dei diritti fondamentali sul rispetto del diritto alla vita privata e familiare. Questa disposizione, come risulta dalle *spiegazioni* e dalle regole sull’applicazione della Carta, deve essere interpretata ed applicata con lo stesso significato e la stessa portata dei diritti garantiti dall’articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali. La Corte di giustizia dell’Unione, quindi, si riferisce alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo che a sua volta ritiene che “la relazione che lega una coppia omosessuale può rientrare nella nozione di ‘vita privata’, nonché in quella di ‘vita familiare’, al pari della relazione che lega una coppia di sesso opposto che si trovi nella stessa situazione” (punti 49-50 sentenza *Coman*).

Con la sentenza *Coman*, che certamente aprirà un intenso dibattito, la Corte di giustizia, da un lato, ha considerato che il matrimonio tra coniugi dello stesso sesso contratto in uno Stato membro possa avere ripercussioni giuridiche negli altri Stati membri ma, dall’altro, ha circoscritto la portata della sua pronuncia, specificando che un simile riconoscimento deve essere funzionale esclusivamente al rilascio del diritto di soggiorno previsto dal diritto dell’Unione. In questo modo, con equilibrio, la Corte ha rafforzato la tutela dei cittadini UE rispetto al diritto a una vita familiare e al ricongiungimento tra coniugi per tutti i cittadini dell’Unione a prescindere dal loro orientamento sessuale senza però alterare le competenze degli Stati membri in merito agli altri aspetti correlati a un eventuale riconoscimento dei matrimoni tra coniugi dello stesso sesso.



Quali prospettive per l'ammissione della “MACEDONIA” nell'UE

di IVAN INGRAVALLO

L'aspirazione dei Paesi dei Balcani occidentali – così è definito il gruppo che comprende Albania, Bosnia-Erzegovina, FYROM (ex-Repubblica iugoslava di Macedonia), Kosovo (la cui statualità è peraltro dubbia), Montenegro e Serbia – all'ammissione nell'Unione europea è un dato di fatto, anche considerato che si tratta di territori completamente circondati da Paesi UE e che costituiscono, quindi, una sorta di “mega-enclave” all'interno dell'Unione. La prospettiva della loro futura ammissione, peraltro, risulta essere utile a entrambi i soggetti coinvolti. Come è scritto nella comunicazione della Commissione del 6 febbraio 2018 – COM(2018)65 fin., intitolata “Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'UE per i Balcani Occidentali” –, infatti, l'adesione di questi Paesi “è nell'interesse proprio dell'Unione sotto il profilo politico ed economico nonché della sicurezza”. I Paesi di quest'area si suddividono in candidati e potenziali candidati (Bosnia-Erzegovina e Kosovo rientrano in questa seconda categoria, mentre agli altri Stati è riconosciuta la qualifica di candidati, assieme alla Turchia); mentre, nel recente passato, la Commissione non aveva prospettato alcuna concreta possibilità di ammissione nel breve periodo per alcuno Stato, nel documento del 6 febbraio 2018, invece, essa ha aperto uno spiraglio a favore del Montenegro e della Serbia, dichiarando che potrebbero essere potenzialmente pronti per l'ammissione nel 2025.

Il progressivo avvicinamento dei Paesi dei Balcani occidentali alla *membership* dell'Unione, sostenuto anche dal contributo finanziario che essa riconosce a favore dei Paesi candidati e candidati potenziali, costituisce un forte elemento di stabilizzazione di quest'area che, per i noti avvenimenti del recente passato, continua a essere caratterizzata da aspri contrasti politici, incluse alcune rivendicazioni territoriali. Non a caso, uno degli elementi-chiave del processo di avvicinamento dei Balcani occidentali alla *membership* dell'Unione rimane l'effettivo perseguimento della cooperazione e della riconciliazione a livello regionale, assicurando reciproche relazioni di buon vicinato. Attualmente, focolai di tensione, anche a carattere etnico, permangono sia all'interno di alcuni Paesi dei Balcani occidentali, sia nei rapporti a livello regionale, in cui vi sono

talune questioni irrisolte. Una delle più complesse coinvolge, da quasi un trentennio, uno degli Stati UE, la Grecia, e uno dei Paesi candidati, la FYROM, ed è incentrata, anche se non limitata, a un elemento fortemente simbolico: l'utilizzo del nome “Macedonia” da parte del nuovo Stato una volta divenuto indipendente. In merito a tale contrasto vedremo peraltro come alcuni recenti sviluppi stanno aprendo nuove prospettive favorevoli al suo superamento, che potrebbe con ogni probabilità accelerare l'accesso dello Stato balcanico all'UE e alla NATO, facendo venir meno il veto greco.

La controversia tra Grecia e Macedonia/FYROM ebbe inizio nel 1991, quando, all'atto di dichiararsi indipendente dalla Jugoslavia, il nuovo Stato assunse la denominazione di Repubblica di Macedonia. La Grecia si oppose a ciò, affermando che tale nome avrebbe potuto provocare problemi, incluse mire di espansione, alla omonima regione greca denominata Macedonia, collocata al nord del Paese ellenico, confinante con il nuovo Stato indipendente e con la Bulgaria. La disputa tra i due Stati, caratterizzata anche da motivazioni storiche e simboliche, si è protratta per i successivi 27 anni. Nel 1993 il Consiglio di sicurezza (con la risoluzione 817) e l'Assemblea generale dell'ONU (con la risoluzione 47/225) deliberarono a favore dell'ammissione del nuovo Stato e, in attesa della definizione della controversia con la Grecia, lo riconobbero con il nome provvisorio di “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (da cui l'acronimo FYROM). Il 13 settembre 1995 i due Paesi firmarono un Accordo *ad interim*, con il quale stabilirono, in relazione alla futura partecipazione della FYROM ad altre organizzazioni internazionali, che la Grecia “agrees not to object to the application by or the membership of [la FYROM] in international, multilateral and regional organizations and institutions” di cui è membro, a condizione che lo Stato balcanico avesse mantenuto il nome provvisorio riconosciuto nella poc'anzi menzionata risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Negli anni successivi, come accennato, la Grecia ha impedito l'ingresso della FYROM nella NATO, oltre che nell'UE: in entrambe le organizzazioni, infatti, occorre il consenso unanime dei membri per acco-

gliere nuovi Stati. L'opposizione greca all'ingresso della FYROM nella NATO è stata anche oggetto di una pronuncia della Corte internazionale di giustizia che, adita dalla ex-Repubblica iugoslava, il 5 dicembre 2011 ha dichiarato, a larga maggioranza, che la Grecia “by objecting to the admission of the former Yugoslav Republic of Macedonia to NATO, has breached its obligation” ai sensi dell'art. 11 del ricordato Accordo *ad interim*.

Nonostante questa pronuncia, il veto greco non è venuto meno e impedisce a tutt'oggi l'ammissione della FYROM all'Organizzazione militare e, in prospettiva, all'Unione europea. A tale ultimo riguardo non è priva di significato la circostanza che, nonostante sin dal 2005 la ex-Repubblica iugoslava abbia ricevuto lo *status* di Paese candidato all'ammissione e nonostante nel 2009 la Commissione europea abbia raccomandato l'apertura dei negoziati finalizzati alla conclusione del futuro Trattato di ammissione, al momento questi non hanno ancora avuto inizio.

Come accennato, però, negli ultimi mesi la situazione dei rapporti bilaterali tra Grecia e FYROM è mutata, tanto che, nel più recente documento di valutazione della Commissione europea – la comunicazione del 17 aprile 2018 sulla politica di allargamento dell'UE, COM(2018)450 fin., si legge, tra l'altro, con riferimento alla FYROM, che “occorre mettere a profitto i progressi registrati verso una soluzione concordata e reciprocamente accettabile della questione del nome, sotto l'egida delle Nazioni Unite, parallelamente ai progressi compiuti in termini di relazioni di buon vicinato”. Nello stesso documento la Commissione, tenendo anche conto di numerosi altri miglioramenti nell'avvicinamento della FYROM al rispetto dei criteri di ammissione all'Unione europea (c.d. criteri di Copenaghen), ha rinnovato al Consiglio la raccomandazione volta a decidere di avviare i negoziati di ammissione della ex-Repubblica iugoslava, “mantenendo e approfondendo l'attuale slancio riformistico sulle riforme prioritarie urgenti, decisive per i progressi futuri del paese”. In occasione della riunione del 26 giugno 2018 il Consiglio (Affari generali) ha deciso che ciò avverrà a partire dal giugno 2019, confermato in ciò dalle conclusioni del Consiglio europeo del 28 giugno



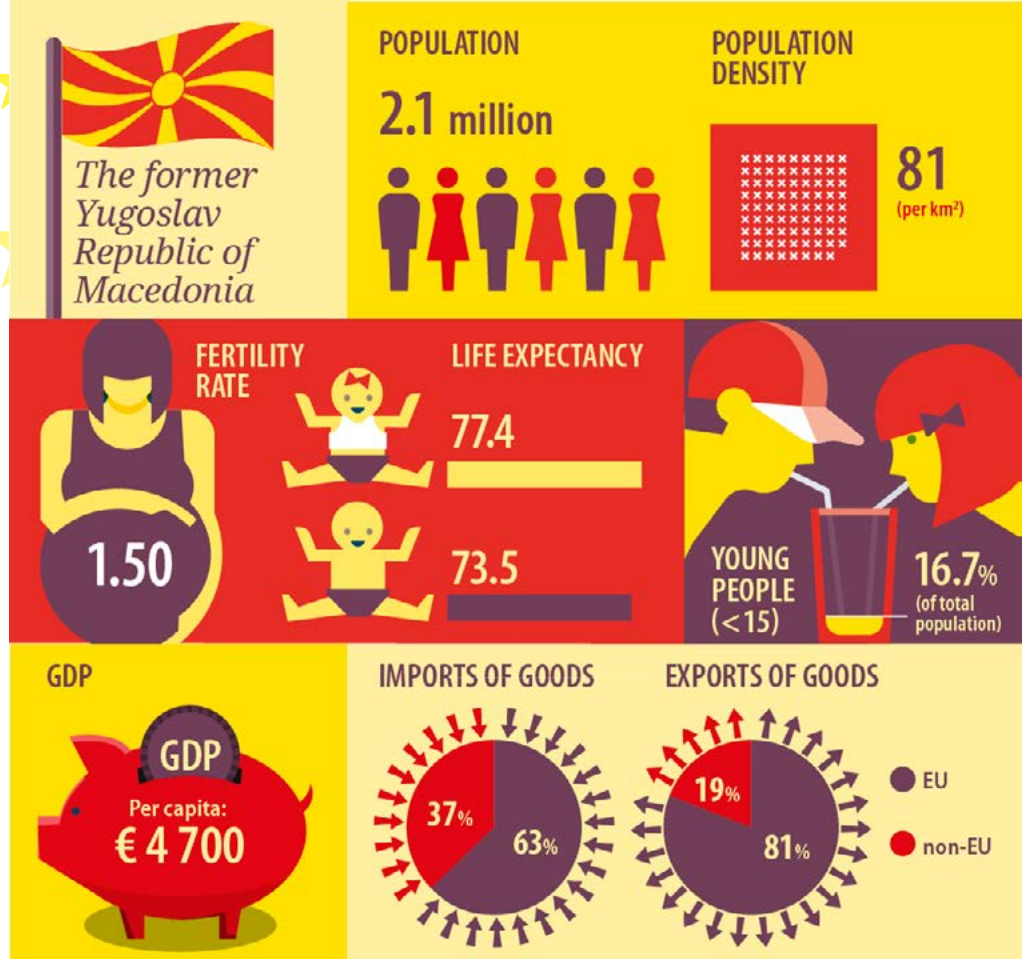
2018.

Tra i motivi principali che hanno sbloccato la situazione di stallo relativamente all'ammissione all'Unione rientra l'impegno alle relazioni di buon vicinato manifestato dal Governo della FYROM, con riferimento in particolare ai rapporti con la Bulgaria (con la quale il 1° agosto 2017 è stato firmato a Skopje un Trattato di amicizia, buon vicinato e cooperazione, entrato in vigore nel febbraio 2018), ma soprattutto a quelli con la Grecia. Dopo lunghi anni di trattative tra i due Paesi e grazie alla volontà, specie del Governo della FYROM, di superare questo contrasto (si pensi alle recenti scelte di modificare unilateralmente il nome dell'aeroporto di Skopje e dell'autostrada che collega i due Paesi) hanno consentito, il 17 giugno 2018, di concludere un nuovo Accordo tra i due Stati, relativo a numerose questioni controverse, a partire da quella del nome della ex-Repubblica iugoslava.

Secondo l'Accordo, sottoscritto dai capi di Governo dei due Stati a Prespa (lago collocato al confine tra i due Paesi), la Repubblica di Macedonia/FYROM prenderà il nome di Repubblica di Macedonia del Nord, il che dovrebbe evitare l'insorgere di ulteriori dispute con la Grecia. L'Accordo si occupa anche di altre importanti questioni derivanti dal mutamento di denominazione, prevedendo tra l'altro un periodo transitorio di cinque anni durante il quale occorrerà adeguare l'ordinamento interno dello Stato che adotta il nuovo nome, a partire dalla sua Costituzione. Particolarmente significativo risulta l'art. 7, nel quale le due Parti contraenti riconoscono apertamente che "their respective understanding of the terms 'Macedonia' and 'Macedonian' refers to a different historical context and cultural heritage" e che "[n]othing in this Agreement is intended to denigrate in any way, or to alter or affect, the usage by the citizens of either Party". L'Accordo tra Grecia e FYROM, oltre che della denominazione e di questioni a questa connesse, si occupa di altre questioni rilevanti, come l'intangibilità delle comuni frontiere, la non interferenza nei rispettivi affari interni e l'intensificazione delle relazioni bilaterali in numerosi settori (economia, cultura, commercio, scienza, istruzione, ricerca, salute, ecc.).

Con riferimento alla *membership* delle organizzazioni internazionali, l'art. 2 dell'Accordo di Prespa si occupa specificamente del tema della partecipazione della futura Repubblica di Macedonia del Nord alla NATO e all'UE. Esso dispone, a tale riguardo, che la Grecia, una volta ricevuta notifica dell'avvenuta ratifica dell'Accordo da parte del Parlamento della FYROM: 1) notifichi al Presidente del Consiglio che sostiene l'apertura dei negoziati di ammissione della Macedonia del Nord; 2) notifichi al Segretario generale della NATO che sostiene l'invito alla Macedonia del Nord a farne parte.

La strada verso la risoluzione della controversia, indubbiamente favorita dall'Accordo del 17 giugno 2018, non è però priva di ostacoli. L'Accordo, infatti, potrà entrare in vigore solo una volta approvato dai due Stati contraenti secondo le rispettive norme costituzionali. Esso ha provocato, in entrambi i Paesi contraenti, reazioni contrastanti, al punto che non è al momento possibile avere alcuna certezza che diverrà operativo. Sia nella FYROM, sia in Grecia, infatti, vi sono forze politiche e movimenti di cittadini che, per motivi opposti, contestano i rispettivi Governi, accusandoli di aver concluso un trattato contenente troppe concessioni a favore dell'altro contraente. La scelta di un nome come Macedonia del Nord



che, a un osservatore terzo, può sembrare la più equilibrata – si tratta, del resto, di una opzione non insolita nel panorama internazionale (si pensi, per limitarci all'Italia, alla denominazione di Sud Tirolo, utilizzata per distinguere quell'area dal resto del Tirolo, regione austriaca) –, è invece considerata inaccettabile da taluni gruppi nazionalisti di entrambi gli Stati contraenti. Il *referendum* convocato nella FYROM domenica 30 settembre, in cui la popolazione è stata chiamata a pronunciarsi sull'Accordo di Prespa, ha dato un risultato deludente in termini di partecipazione, considerato che si è recato alle urne poco meno del 37% della popolazione, che ha peraltro votato a larghissima maggioranza a favore dell'Accordo stesso. Anche se si è trattato di un *referendum* consultivo, il mancato raggiungimento del *quorum* è un segnale negativo nella prospettiva della ratifica dell'Accordo da parte del Parlamento della FYROM, dove occorre una maggioranza elevata (i 2/3 dei membri). Ciononostante, il Governo è riuscito a trovare il sostegno sufficiente per la ratifica dell'Accordo e, il 19 ottobre 2018, il Parlamento ha approvato l'Accordo di Prespa con 80 voti su 120, esattamente la necessaria maggioranza dei 2/3. Una volta che i competenti organi costituzionali della ex-Repubblica iugoslava avranno concluso le procedure interne volte a dare esecuzione agli obblighi assunti con l'Accordo di Prespa, occorrerà verificare la capacità delle autorità greche di fare altrettanto. Al momento, non vi è alcuna garanzia in merito alla circostanza che il Parlamento greco sarà in grado di ratificare l'Accordo, considerata la posizione contraria di alcune forze politiche, inclusi dei parlamentari che sostengono l'attuale maggioranza di Governo nello Stato ellenico. Permane, quindi, il rischio che, anche in questa vicenda, le pulsioni nazionalistiche impediscano di procedere verso la soluzione di una questione che, da quasi un trentennio, divide due Stati europei e ne compromette le buone relazioni sul piano bilaterale. Ciò rende tuttora incerta la prospettiva di ammissione della "Macedonia" all'UE e, in ultima analisi, indebolisce il ruolo di stabilizzatore che l'organizzazione sovranazionale svolge nell'area balcanica.

(Il presente scritto è aggiornato al 12 novembre 2018).



La Commissione, Google e ANDROID: CONCORRENZA o politica commerciale?

di ANGELA MARIA ROMITO

1. Risale alla scorsa estate la notizia di una multa faraonica comminata dalla Commissione europea – DG Concorrenza – al colosso del mercato digitale Google. La stampa, infatti, titolava di una sanzione record pari a 4,3 miliardi di euro, ricordando che la precedente di (solo) 2,4 miliardi era stata inflitta poco più di 1 anno fa sempre alla medesima società statunitense per aver, in quel caso, favorito il suo servizio di comparazione di prezzi Google Shopping a scapito degli altri concorrenti.

Nel caso si specie, diversamente, la Commissione ha accertato la violazione dell'art. 102 TFUE e dell'accordo 54 SEE, sulla base di un pregiudizio al commercio tra Stati nei sistemi operativi per dispositivi mobili, smartphone e tablet, attraverso Android.

Android è una piattaforma gratuita e a "sorgente aperta", la cui quota di mercato nel primo trimestre 2018 si aggirava sull'86% del totale, per raggiungere oltre al 90% nel caso dell'Europa. Per essere più precisi, la decisione del luglio 2018, i cui destinatari sono Google LLC (ex Google Inc.) e Alphabet Inc. (società madre di Google), è l'epilogo di un procedimento avviato dall'Esecutivo europeo nell'aprile 2015 e formalizzato con la comunicazione degli addebiti nell'aprile 2016.

Prima ancora di esaminare nel dettaglio i tre "capi di imputazione", o meglio i tre filoni di indagine, oggetto di analisi da parte della Commissione europea, è utile spiegare la strategia messa in atto dal gigante di Mountain View, le cui maggiori entrate derivano dal motore di ricerca Google Search: avendo anzitempo compreso che gli utenti sempre più frequentemente avrebbero sostituito la ricerca dei prodotti sul pc con la ricerca sui dispositivi mobili, e che il passaggio dai computer desktop all'Internet mobile avrebbe rappresentato un cambiamento fondamentale per Google Search, Google ha acquistato la versione originale del sistema operativo Android per dispositivi mobili, per fare in modo che gli utenti continuassero ad usare Google Search anche sui cellulari e tablet. Android sarebbe, dunque, stato come un "cavallo di Troia", uno strumento, cioè, per imporre i prodotti di ricerca di Google anche sui dispositivi mobili; il risultato è stato che, poiché l'86% circa degli smartphone in Europa e nel mondo usa tale sistema operativo (iOS, il sistema di Apple

ha la quota di mercato del restante circa 14%), Google ha monopolizzato gli introiti delle pubblicità che scorrono sugli smartphone. Ne consegue che – è utile altresì puntualizzarlo –, la decisione di condanna della Commissione non riguarda il modello "open source", né il sistema operativo Android *per se*, ma il comportamento assunto sul mercato da Google, la quale, sfruttando in modo illecito la posizione di dominanza del proprio motore di ricerca, ha perpetrato una condotta abusiva di natura escludente idonea ad ostacolare la crescita dei propri concorrenti.

2. Più nel dettaglio la decisione della Commissione riguarda tre tipi specifici di restrizioni contrattuali che Big G ha imposto ai produttori di dispositivi e agli operatori di reti mobili. È stato, infatti, accertato che Google: 1) ha imposto ai produttori di preinstallare l'applicazione Google Search e la sua applicazione di browsing (Chrome) come condizione per la concessione della licenza relativa al portale di vendita di applicazioni di Google (Play Store, negozio virtuale di app); 2) ha pagato alcuni grandi produttori e operatori di reti mobili affinché preinstallassero a titolo esclusivo l'applicazione Google Search sui loro dispositivi; 3) facendo firmare un accordo chiamato "Patto anti-frammentazione", ha impedito ai produttori che desideravano preinstallare le applicazioni Google di vendere anche un solo dispositivo mobile intelligente funzionante con versioni alternative di Android non approvate da Google (le cosiddette "Android forks").

Dopo la fase preistruttoria, in cui le parti si sono scambiate le informazioni utili, nel corso dell'istruttoria vera e propria la Commissione ha proceduto in prima battuta a definire i confini del mercato rilevante e ad analizzare la quota di mercato detenuta dalla società americana, giungendo alla conclusione che Google occupa una posizione dominante sui mercati dei servizi di ricerca generica su Internet, dei sistemi operativi per dispositivi mobili intelligenti che possono essere concessi in licenza e dei portali di vendita di applicazioni per il sistema operativo Android. All'esito degli accertamenti è risultato che: le pratiche di Google hanno negato ai motori di ricerca concorrenti la possibilità di competere in base ai propri meriti; le pratiche di abbinamento hanno fatto in modo che il motore di ricerca e il

browser di Google venissero preinstallati praticamente su tutti i dispositivi Android di Google; i pagamenti effettuati in cambio dell'esclusività hanno fortemente ridotto l'incentivo a preinstallare motori di ricerca concorrenti.

Secondo la DG Concorrenza, inoltre, Google ha ostacolato lo sviluppo delle versioni alternative di Android, che avrebbero potuto costituire una piattaforma grazie alla quale i motori di ricerca concorrenti avrebbero potuto guadagnare quote di mercato; la strategia commerciale di Google ha, inoltre, impedito ai motori di ricerca rivali di raccogliere più dati dai dispositivi mobili intelligenti, tra cui quelli relativi alla ricerca e alla localizzazione dei dispositivi mobili, ovvero informazioni che hanno aiutato Google a consolidare la propria posizione dominante come motore di ricerca. Ed ancora, al di là delle semplici ricerche su Internet, secondo la Commissione le pratiche di Google hanno danneggiato la concorrenza e la ricerca di ulteriori innovazioni nel più ampio contesto dei dispositivi mobili, avendo impedito ad altri browser per dispositivi mobili di competere efficacemente con Google Chrome, il browser preinstallato. Infine, Google ha ostacolato lo sviluppo delle versioni di Android non autorizzate da Google, che avrebbero potuto costituire una piattaforma in grado di stimolare l'attività di altri sviluppatori di applicazioni.

3. A parere del Commissario europeo per la Concorrenza Margrethe Vestager, l'utilizzo di Android avrebbe negato ai concorrenti la possibilità di innovare e di competere in base ai propri meriti ed in ultima istanza avrebbe negato ai consumatori europei i vantaggi di una concorrenza effettiva nell'importante comparto dei dispositivi mobili. Di contro, su posizione diametralmente opposta, Google si è difesa sostenendo che Android non ha minato la concorrenza, anzi l'ha ampliata; avrebbe, infatti, creato più scelta per tutti, non solo per i consumatori finali, equilibrando interessi degli utenti, degli sviluppatori, dei produttori di hardware e di operatori; che avrebbe incentivato un ecosistema concorrenziale dinamico, caratterizzato da una innovazione rapida e da prezzi più bassi; che avrebbe permesso un processo di "democratizzazione" degli smartphone consentendo a milioni di svi-

luppatori di costruire il proprio business (la c.d. *app economy*) e a miliardi di consumatori di acquistare e utilizzare dispositivi Android all'avanguardia a prezzi più accessibili. Il colosso statunitense ha, inoltre, eccepito che, essendo Android gratis, nulla avrebbe impedito agli utenti di installare un diverso sistema di ricerca (per es. il Mozilla Firefox), potendo poi effettuare il download senza restrizioni.

Rispetto a quest'ultima argomentazione c'è da tener conto che, invero, il fattore "psicologico" gioca un ruolo determinante nel mercato: come accertato dalla Commissione, la preinstallazione di applicazioni di ricerca e browsing sul proprio dispositivo spesso determina una preferenza per lo *status quo* e pochi utenti sono inclini a cambiare prodotti quando trovano già tutto quello che gli serve sulla schermata home del proprio telefonino (o tablet), a maggior ragione se i servizi in questione sono marchi di fabbrica come lo stesso Chrome. Ed infatti, nel quadro dell'indagine della Commissione, i produttori di dispositivi hanno confermato che Play Store è un'applicazione ormai imprescindibile, in quanto gli utenti si aspettano di trovarla preinstallata sui loro dispositivi (non fosse altro che per il motivo che essi non possono scaricarla legalmente). Al contrario, ha argomentato la Commissione, impedirne la preinstallazione avrebbe spezzato la "dipendenza psicologica" che si genera negli utenti verso determinati prodotti, rendendo il mercato davvero pluralista.

Tuttavia, sul fronte opposto coloro che criticano l'operato della Commissione fanno notare come il "sistema Android" abbia permesso di azzerare i costi di sviluppo, consentendo alle aziende che sviluppano da sole i propri software (Apple) di abbassare notevolmente il prezzo dei dispositivi, e come gli utenti siano ormai già così tanto assuefatti ai prodotti di Google che, in ogni caso, difficilmente cesserebbero di usare app quali Google Maps, Gmail o YouTube.

4. La questione è dibattuta e Google ha annunciato di ricorrere al Tribunale dell'UE (ed eventualmente in secondo grado alla Corte di giustizia) *ex art. 263 TFUE*; essa potrà chiedere soltanto l'annullamento o la riduzione dell'ammontare della multa inflitta, atteso che, in tema di concorrenza, il sindacato dell'istituzione giudiziaria è limitato alla legalità dell'atto e non al merito. In altri termini, il "giudicato" della Commissione, e cioè le complesse valutazioni tecniche, giuridiche ed economiche che hanno condotto alla decisione, non sono impugnabili dinanzi all'organo giurisdizionale dell'UE (se non per vizi che rendano l'atto illegittimo). Nell'attesa di un eventuale contenzioso la multinazionale dovrà depositare l'importo indicato e, se dovesse soccombere in giudizio, la somma sarà distribuita tra gli Stati membri.

Su altro fronte, i concorrenti di Google, danneggiati dalla violazione dell'art. 102 TFUE, potranno sempre intentare un'azione di risarcimento dei danni dinanzi i giudici nazionali degli Stati membri, invocando l'applicazione della direttiva 104/2004.

Il termine per mettere fine alle pratiche anticoncorrenziali che hanno recato pregiudizio al commercio tra gli Stati dell'UE è ormai agli sgoccioli (90 giorni dalla notifica della decisione) e, se Google non si adeguerà, comunicando alla Commissione le modalità con cui intende ottemperare ai propri obblighi, sarà – automaticamente – passibile di una ulteriore penale (per ogni giorno di ritardo nell'adempimento) per una percentuale pari fino al 5% del giro d'affari mondiale medio giornaliero della casa madre (Alphabet).

Per quanto le cifre in ballo possano apparire astronomiche, vale la pena di ricordare che sono sempre parametrare al fatturato di Google e che sono il risultato di una rigorosa applicazione dei criteri indicati negli orientamenti della Commissione per il calcolo delle ammende del 2006: se il punto di partenza per il calcolo di un'ammenda è una percentuale delle vendite annue effettuate dall'impresa relativamente al prodotto oggetto dell'infrazione, il limite massimo della sanzione inflitta non può comunque mai superare il 10% del fatturato annuo complessivo dell'impresa. Per farsi un'idea: Alphabet – la holding che controlla Google – ha concluso il 2017 con un fatturato pari a 95,4 miliardi di euro, con un utile netto di 11 miliardi di euro. Considerando, inoltre, che le sanzioni inflitte devono soddisfare un duplice obiettivo, repressivo e dissuasivo, ognuno ne tragga le proprie conclusioni.

5. Infine, qualche considerazione di ordine più generale. Quello in esame è solo l'ultimo di una serie di provvedimenti presi dall'UE contro i giganti USA del web e della tecnologia: sono già stati sanzionati Qualcomm, produttore di processori per apparecchi portatili per pratiche anti-concorrenziali (per 997 milioni), Facebook, per irregolarità nell'acquisto di Whatsapp (per 110 milioni); ed ancora, la DG Concorrenza ha ordinato a Lussemburgo e Irlanda il recupero di aiuti di Stato illegali concessi rispettivamente ad Apple (13 miliardi) e ad Amazon (250 milioni) (sul tema v. A.M. Romito, *Il caso Amazon: tra politica della concorrenza e politica fiscale*, in *Sud in Europa*, 2017, reperibile online).

A queste decisioni si aggiunge un terzo filone di inchiesta attualmente in corso: nel luglio 2016 la Commissione è giunta alla conclusione preliminare che Google abbia violato l'art. 102 TFUE nel settore dei servizi di raccolta pubblicitaria. Sotto osservazione è la piattaforma AdSense, intermediario tra chi vuole vendere annunci pubblicitari sul web e chi invece vuole offrire spazi sul proprio sito.

Al di là delle valutazioni strettamente giuridiche, vero è che l'operato della Commissione nel settore della concorrenza non può non sollevare il dubbio che sia in atto un conflitto di politica commerciale tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti. E dunque il rischio che si corre, in ultimo, è che, nel meritorio intento di arginare i monopoli, tutelare il mercato pluralista ed i consumatori europei, la politica antitrust dell'UE possa condurre ad una accusa di protezionismo.



Il Regolamento UE DUBLINO III torna sotto i riflettori di organismi internazionali di controllo

di ANNITA LARISSA SCIACOVELLI

Ricercatore confermato di Diritto internazionale,
Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Dopo i numerosi interventi della Corte europea dei diritti dell'uomo e del Comitato dei diritti dell'uomo, anche il Comitato contro la tortura dell'ONU esprime le proprie perplessità sul Regolamento Dublino III che ripartisce tra gli Stati membri la competenza a esaminare le domande di protezione internazionale. Infatti, nella decisione del 3 agosto 2018, caso *A. N. c. Svizzera* (comunicazione n. 742/2016) si afferma che l'espulsione di un richiedente asilo, vittima di tortura, dalla Svizzera verso l'Italia in forza del regolamento Ue 604/2013 (noto come regolamento Dublino III), viola la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti dell'ONU del 10 dicembre 1984 (CAT) nella parte in cui non tutela effettivamente il diritto alla riabilitazione medico-psichiatrica del richiedente asilo.

Tale decisione è destinata a segnare una svolta importante nell'interpretazione del citato regolamento poiché, oltre a individuare i diritti del richiedente asilo vittima di tortura – già qualificato nel Sistema europeo comune di asilo quale “persona vulnerabile” – impone agli Stati europei l'applicazione del regolamento Dublino III in conformità al dettato della CAT.

Il caso di specie riguarda un cittadino eritreo, imprigionato e lungamente torturato per il suo attivismo politico, il quale dopo essere fuggito dal suo Paese – passando per l'Italia – nel 2015 presentava richiesta di asilo in Svizzera, dove veniva prontamente ospedalizzato per un grave disturbo da stress post-traumatico dovuto alle torture subite. Nonostante i rapporti medico-legali della clinica universitaria specializzata attestassero la gravità dello stato di salute psico-fisica del ricorrente e la necessità della sua permanenza in Svizzera, le autorità statali ne disponevano l'espulsione verso l'Italia perché Stato di primo ingresso nell'UE, secondo quanto previsto dal regolamento Dublino III.

Una volta espulso verso l'Italia, nell'ottobre 2016, il ricorrente era abbandonato a sé stesso poiché le autorità italiane non predisponavano nessun tipo di accoglienza, né fornivano informazioni circa la procedura di richiesta di protezione internazionale e sul tipo di cure

mediche che avrebbe potuto ricevere.

Costretto a vivere per strada, il sig. A. N. decideva di presentare nuovamente richiesta di asilo in Svizzera adducendo la necessità delle cure indicate nei rapporti medico-legali svizzeri, nei quali si riportava altresì il grave stato di depressione, il rischio di suicidio e l'importanza emotiva della presenza del fratello in Svizzera a completamento della terapia riabilitativa. A seguito del secondo rigetto dell'istanza di asilo, il ricorrente adiva il Comitato contro la tortura delle Nazioni Unite. Segnatamente, nella sua comunicazione egli affermava che l'espulsione verso l'Italia costituiva un trattamento inumano e degradante ai sensi dell'art. 3 CAT (divieto di *refoulement*) a causa delle drammatiche condizioni in cui sarebbe costretto a vivere peraltro senza un'adeguata assistenza medico-psichiatrica. Per il ricorrente l'assenza di tale assistenza configurava altresì la violazione degli articoli 14 e 16 CAT relativi all'obbligo degli Stati parti di garantire la riabilitazione alle vittime di tortura e di prevenire atti di tortura.

Nel prendere in esame i rilievi a carico della Svizzera, il Comitato ONU ha fornito un interessante quadro di lettura del regolamento Dublino III, oltre a precisare alcune questioni relative al rapporto tra l'indicato regolamento e i trattati internazionali a tutela dei diritti umani. Per quanto riguarda la sospetta violazione dell'art. 3 CAT, esso ha evidenziato i bisogni specifici del richiedente asilo vittima di tortura, individuandoli nella predisposizione di un'accoglienza adeguata, nella fruizione dei trattamenti medici e psichiatrici specialistici e nel sostegno emotivo familiare. Da ciò deriva che la mancata soddisfazione di tali bisogni potrebbe spingere il ricorrente a cercare asilo in altri Stati membri, i quali – a loro volta – potrebbero disporre una catena di respingimenti (*chain refoulement*) verso il suo Paese di origine, con evidente violazione del divieto di respingimento.

In merito alla violazione dell'art. 14 CAT, l'organo di garanzia ha elaborato una significativa interpretazione dell'obbligo di riabilitazione per le vittime di tortura, scevro da limitazioni geografiche, in quanto inteso non solo quale dovere degli Stati parti di disporre di un sistema riabilitativo, bensì anche quale

obbligo di valutazione da parte dello Stato d'invio (la Svizzera) della *disponibilità* e *accessibilità* del sistema medesimo nello Stato di destinazione (l'Italia), specie nel caso dei trasferimenti dei richiedenti asilo in forza del regolamento Dublino III. Per il Comitato, infatti, il *diniego* della riabilitazione configura sia la violazione del *diritto* alle cure mediche e psichiatriche specialistiche, sia un trattamento inumano, se non proprio un atto di tortura del tutto simile e non distinguibile da quello subito dalla vittima nel Paese di origine (Osservazioni generali del Comitato contro la tortura, 9 settembre 2017, n. 4(2017) sull'applicazione dell'art. 3 CAT *ex art.* 22 CAT). È di tutta evidenza, quindi, come tale diniego comporti anche la violazione dell'articolo 16 CAT nella parte in cui impone agli Stati membri l'obbligo di prevenzione degli atti di tortura. Non sfugge, pertanto, come la lettura del Comitato contro la tortura ponga in *continuità* il trauma psico-fisico della tortura con la persistenza dei suoi effetti nella vittima, specie in corrispondenza di un aumento della depressione e del rischio di suicidio.

Applicando quanto fin qui esposto al regolamento Dublino III è ben chiaro che sebbene l'espulsione di un richiedente asilo sia legittima ai sensi del diritto UE, specie per contrastare i cosiddetti movimenti secondari, cionondimeno essa è contraria alla CAT allorquando violi il diritto alla riabilitazione.

In realtà, occorre rammentare che la Corte di giustizia si è già occupata di un problema analogo nella sentenza *M.P. c. Secretary of State for Home Department* (24 aprile 2018, C-535/16, par. 58) nella quale, dopo avere richiamato la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia (sentenze 29 gennaio 2013, *S.H.H. c. Regno Unito*, ricorso n. 60367/10; 13 dicembre 2016, *Paposhvili c. Belgio*, ricorso n. 41738/10), ha però *limitato* il diritto del rifugiato, vittima di tortura, a non essere espulso solo qualora vi sia il timore che nel *Paese di origine* gli siano *intenzionalmente* negate le cure mediche e psichiatriche. È ben chiaro, quindi, che la decisione *A.N.* permette invece di *bypassare* il limite dell'*intenzionalità* proposto dalla Corte di Lussemburgo estendendo il

diritto a restare nello Stato d'invio anche all'ipotesi in cui lo Stato di destinazione non garantisca effettivamente le cure mediche necessarie – ad esempio a causa di forti flussi migratori – malgrado l'obbligo di applicare l'indicato regolamento alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Vieppiù, la decisione nel caso *A.N.* assume rilievo per la segnalazione di un'importante lacuna procedurale del regolamento Dublino III. Il riferimento è all'assenza di una procedura di *individuazione sistematica* delle vittime di tortura, come si evince dal testo del formulario standard di scambio dei dati sanitari prima del trasferimento di Dublino, in caso di presa in carico del richiedente *ex art. 31 s.* Tale lacuna non permette di indicare se il richiedente soggetto al trasferimento sia vittima di tortura, ciò che può impedirne il riconoscimento dello status di rifugiato, con una palese lesione dei suoi diritti fondamentali. Si pensi alla direttiva 2013/32/UE, cosiddetta direttiva procedure, che obbliga gli Stati a operare una valutazione individuale delle specifiche esigenze di accoglienza delle persone vulnerabili, tra cui le vittime di tortura (art. 24). A ciò si aggiunga l'art. 25 della direttiva 2013/33/UE, cosiddetta direttiva accoglienza, relativo al diritto del rifugiato vittima di tortura ad accedere all'assistenza o alle cure mediche e psicologiche (v. anche articoli 17, 19 e 24).

Un'ulteriore doglianza espressa nei confronti della Svizzera riguarda poi l'omessa richiesta alle autorità italiane di rassicurazioni di carattere individuale circa il trattamento riservato al ricorrente, in violazione degli articoli 14 e 16 CAT. Trattasi di un aspetto già ampiamente esaminato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, ricorso n. 30696/09) in cui il trasferimento di un richiedente asilo dal Belgio verso la Grecia, in forza del regolamento Dublino II, è avvenuto senza le adeguate misure di scrutinio per verificare il rispetto degli standard e delle garanzie di protezione per i richiedenti asilo in violazione del principio di *non-refoulement* (art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo), a causa di un'applicazione automatica e meramente procedurale del regolamento (v. anche sentenza 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Svizzera*, ricorso n. 29217/12).

Sul punto, il Comitato contro la tortura ha richiamato la decisione del Comitato dei diritti dell'uomo nel caso *Jasin c. Danimarca* (25 settembre 2015, CCPR/C/114/D/2360/2014) nella quale viene in rilievo il problema del tipo di accoglienza riservata a una famiglia monoparentale con minori in tenera età richiedenti asilo ed espulsi verso l'Italia in forza del citato regolamento, senza alcuna rassicurazione circa il trattamento che avrebbero ricevuto.

Tanto premesso, è giustificabile la scelta del Comitato contro la tortura nel caso *A.N.* di impedire che gli automatismi del regolamento Dublino III, relativi al trasferimento nello Stato di primo ingresso, escludano dal godimento dei diritti sostanziali e procedurali ivi previsti i richiedenti asilo vittime di tortura sull'assunto che *in astratto* la normativa a tutela dei diritti dei

richiedenti asilo è applicata e rispettata da tutti gli Stati membri allo stesso modo.

Ci sembra che dal caso indicato sia possibile svolgere alcune considerazioni. In primo luogo, che il ricorso al Comitato contro la tortura merita di essere segnalato dal punto di vista della *strategia processuale* sia in quanto, nelle more del procedimento, ha permesso la sospensione dell'espulsione del ricorrente grazie all'adozione della misura cautelare (art. 114, par. 1, regolamento di procedura); sia poiché ha sollecitato la Svizzera a indicare, entro 90 giorni, le misure adottate per rispondere alle osservazioni esposte. Vero è che il 27 settembre 2018 al Parlamento federale svizzero è stata presentata l'interpellanza n. 18.3981 circa la modalità di identificazione delle vittime di tortura – onde colmare il vuoto procedurale del regolamento Dublino III – e circa la sorte dei richiedenti asilo, vittime di tortura, nei cui confronti è stata disposta l'espulsione verso l'Italia e altri Stati in cui non è garantita la riabilitazione (www.parlament.ch).

In secondo luogo, la decisione *A.N.* ripropone il problema della centralità del regolamento Dublino III, quale strumento essenziale di armonizzazione tra i sistemi di asilo europei, e riguardo al quale gli interventi degli organi di garanzia europei e internazionali (Corte europea, Comitato dei diritti dell'uomo e Comitato contro la tortura) operano in modo costruttivo nel tentativo di elaborare un (unico) *ius migrandi* e cercando di bilanciare il gravoso impegno del Paese di primo arrivo nell'accoglienza dei migranti con la tutela effettiva dei loro diritti nello Spazio giuridico europeo.

In proposito, infatti, non è escluso che in futuro il diritto alle cure mediche specialistiche possa essere esteso agli altri appartenenti alla categoria delle persone vulnerabili: si pensi, ad esempio, alle vittime della tratta le quali spesso subiscono atti di tortura (Rapporto 26 febbraio 2018, Relatore speciale sulla tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti al Comitato dei diritti dell'uomo, A/HRC/37/50).

Un'ultima considerazione riguarda l'attuale trattamento del richiedente asilo vittima di tortura in Italia. A fronte della disciplina disposta nel decreto legislativo n. 142, 18 agosto 2015, come modificato dal decreto legislativo n. 220, 22 dicembre 2017, attuativo delle direttive 2013/33/UE e 2013/32/UE, che prevede un sistema di accoglienza specifica per le vittime di tortura, garantendo una valutazione iniziale e una verifica periodica da parte di personale qualificato, cui segue l'accesso all'assistenza medica e psicologica appropriata (articoli 17 e 27), e nonostante nel 2017 il Ministero della salute abbia adottato specifiche Linee guida per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione dei titolari dello status di rifugiato e protezione sussidiaria che hanno subito torture (www.salute.gov.it), il risultato, purtroppo, non è del tutto confortante (Rapporto *Asylum Information Database* 2017, www.asylumineurope.org). Ciò in quanto, a fronte del crescente numero di richiedenti asilo, è ben difficile operare una riorganizzazione dei servizi sanitari, una definizione di procedure, di competenze e di attività formative del personale con il pesante ostacolo rappresentato dalle limitate risorse disponibili.



Ultimi sviluppi della POLITICA MIGRATORIA EUROPEA

di GIUSEPPE MORGESE

1. Tra luglio e settembre 2018, la Commissione europea ha pubblicato alcuni documenti in materia di politica migratoria, con l'obiettivo di rispondere alle sollecitazioni del Consiglio europeo e di singoli Stati membri (tra cui l'Italia). Queste sollecitazioni muovono dalla duplice esigenza di ridurre il più possibile l'immigrazione irregolare, da un lato, e di redistribuire in maniera più equa gli oneri tra gli Stati membri, dall'altro.

Preliminarmente, è opportuno sottolineare come i dati degli ingressi irregolari nell'Unione – diffusi dalla stessa Commissione nel giugno scorso – mostrino una situazione di gran lunga migliore rispetto a quella degli anni precedenti. Infatti, se nel 2015 si è raggiunta la cifra di 1.047.210 ingressi, nel 2016 e nel 2017 si è scesi rispettivamente a 374.314 e 184.843; da gennaio a giugno 2018, poi, si sono registrati solo 50.430 arrivi. Quei dati mostrano un “crollo” dei flussi irregolari di migranti alla frontiera orientale (dai circa 885.000 del 2015 agli attuali 21.418), una diminuzione rilevante degli attraversamenti lungo la rotta del Mediterraneo centrale (dai quasi 154.000 del 2015 ai 15.570 del giugno 2018) e, infine, un aumento degli ingressi lungo la rotta del Mediterraneo occidentale (dai 7.878 del 2015 ai 23.564 del 2017 fino ai 13.442 della prima metà del 2018). La diminuzione degli arrivi è dovuta principalmente all'operatività del c.d. “accordo” tra UE e Turchia del marzo 2016, che costituisce una barriera agli ingressi dei profughi siriani e asiatici in Grecia e Bulgaria, nonché alla cooperazione intrapresa tra UE – e in particolare l'Italia – con il governo libico di Tripoli e altri Stati africani.

Per quanto riguarda il nostro Paese, una recente elaborazione dei dati dell'UNHCR compiuta dall'ISPI (M. Villa, *Sbarchi in Italia: il costo delle politiche di deterrenza*, 1° ottobre 2018, reperibile *online*) mostra come, anche a seguito delle politiche intraprese dal penultimo e dall'ultimo governo, si sia passati da una media di 532 sbarchi al giorno nel periodo 16 luglio 2016-15 luglio 2017, ai 117 sbarchi al giorno del periodo 16 luglio 2017-maggio 2018 (politiche del ministro Minniti), ai 61 sbarchi al giorno del periodo giugno-settembre 2018 (politiche del ministro Salvini). Le ragioni di questo calo risiedono sia nella predetta cooperazione tra l'Italia e soprattutto il governo libico

di Tripoli sia, nell'ultimo periodo, nella “stretta” disposta nei confronti delle attività di salvataggio in mare svolte da ONG e navi dei vari dispositivi operanti nel Mediterraneo centrale, che in diversi casi ha condotto a effettuare gli sbarchi in luoghi diversi dai porti italiani.

Nonostante il calo qui evidenziato, tuttavia, la Commissione ha ritenuto opportuno rafforzare gli strumenti in vigore e esplorare la possibilità di introdurre di ulteriori, in assenza di concreti sviluppi per quanto riguarda le proposte già all'esame delle istituzioni dell'Unione, *in primis* la riforma del sistema Dublino.

2. Anzitutto, nel luglio scorso, la Commissione ha iniziato a vagliare i due concetti di “accordi regionali di sbarco” e di “centri controllati”, concetti distinti benché funzionalmente collegati nell'ottica dello sbarco delle persone salvate in mare.

Gli *accordi regionali di sbarco* ipotizzati dalla Commissione, sulla base di una precedente proposta dell'UNHCR e dell'OIM, hanno la finalità di creare un quadro chiaro di responsabilità attraverso il coinvolgimento nelle operazioni di ricerca e soccorso in mare (SAR) degli Stati membri UE e dei Paesi terzi che si affacciano sul Mediterraneo. Attualmente, infatti, solo alcuni Stati costieri sono attivamente coinvolti in operazioni SAR, la qual cosa solleva talvolta conflitti di competenza sia positivi (avvio di operazioni da parte di due o più Stati in relazione al medesimo evento SAR) sia negativi (mancato intervento di almeno uno Stato in occasione di un evento SAR). L'avvio delle attività degli accordi regionali dovrebbe, quindi, ripartire in maniera chiara le competenze tra i diversi Stati del Mediterraneo. Il documento della Commissione (*Non-paper on regional disembarkation arrangements*, reperibile *online*) fissa due obiettivi essenziali: per un verso, la necessità di sbarcare rapidamente le persone salvate in mare in un posto sicuro e nel pieno rispetto del diritto internazionale, compreso il principio di *non-refoulement*; per altro verso, la proceduralizzazione delle operazioni post-sbarco con il coinvolgimento degli attori coinvolti e in cooperazione con l'UNHCR e l'OIM, in modo da individuare le soluzioni più idonee per le persone sbarcate ed evitare movimenti secondari (verso l'Europa). Di conse-

guenza, tutti gli Stati del Mediterraneo sono incoraggiati – ma, si capisce bene, l'incoraggiamento è rivolto soprattutto ai Paesi terzi del Nord Africa – a ratificare la Convenzione SAR del 1979 e a creare i rispettivi centri nazionali di coordinamento del soccorso marittimo (MRCC); in un secondo momento, la Commissione dovrebbe attivarsi, in via bilaterale o multilaterale, per la redazione di procedure operative standard (SOP) o per la conclusione di appositi accordi internazionali con gli Stati costieri in modo da, appunto, proceduralizzare le operazioni di sbarco e quelle post-sbarco. L'infografica allegata al documento in esame chiarisce l'utilità della stipulazione degli accordi regionali di sbarco: i migranti salvati nelle acque territoriali dei Paesi terzi da parte delle navi battenti bandiera degli Stati UE sarebbero ricondotti non più nei porti di questi ultimi ma in strutture situate nei Paesi terzi, al pari delle persone salvate dalle navi dei Paesi terzi sia nelle loro acque territoriali che in alto mare. In questa maniera, dunque, si dovrebbe ottenere una consistente diminuzione degli sbarchi nei porti europei, anticipando inoltre l'intervento di salvataggio già nelle acque prospicienti i luoghi di partenza.

Le strutture di accoglienza nei Paesi terzi dovrebbero essere localizzate il più lontano possibile dalle zone di partenza dei migranti, soprattutto da quelle dove operano i trafficanti di uomini, in modo da ridurre le ipotesi di reimpiego. All'interno di siffatte strutture si dovrebbe operare secondo la logica già adottata nei centri *hotspot* di Italia e Grecia: le persone salvate, cioè, dopo essere state



fotosegnalate e aver ricevuto la prima accoglienza, verrebbero inserite nei diversi canali possibili (rimpatrio, procedure di riconoscimento della protezione internazionale, reinsediamento nell'Unione europea). La Commissione propone di incentivare i Paesi terzi a porre in essere le attività regionali di sbarco (e post-sbarco) attraverso un sostegno economico, la fornitura di mezzi e uomini e l'impegno a riservare una quota dei posti destinati al reinsediamento negli Stati UE.

3. I centri controllati, invece, rappresentano un'evoluzione dei centri *hotspot* avviati in Italia e Grecia in occasione della "crisi migratoria" del 2015. Questi ultimi centri, com'è noto, avevano lo scopo di creare un "imbuto" nel quale convogliare tutti i migranti che venivano (e vengono tuttora) intercettati all'atto dell'attraversamento delle frontiere dei due Stati membri al fine di procedere rapidamente, con il supporto del personale di alcune agenzie europee (Frontex, Ufficio di sostegno per l'asilo-EASO, Europol), alle operazioni di primo soccorso, identificazione e fotosegnalamento in modo da distinguere i migranti irregolari (da rimpatriare), i richiedenti protezione internazionale (da avviare alla procedura per il riconoscimento di uno *status* di protezione) e, almeno fino al settembre 2017, i richiedenti idonei a essere ricollocati in altri Stati membri in virtù delle due decisioni di ricollocazione del settembre 2015. I nuovi centri condividerebbero con gli *hotspot* le medesime attività, il carattere temporaneo e *ad hoc* della loro istituzione, la breve permanenza dei migranti al loro interno (massimo 72 ore) e, ovviamente, la loro localizzazione negli Stati tradizionalmente di sbarco. I centri controllati dovrebbero essere istituiti su base puramente volontaria (a differenza degli *hotspot*, che costituivano una sorta di *quid pro quo* per beneficiare della ricollocazione) e, soprattutto, finanziati interamente da fondi europei nonché supportati quasi interamente dal personale delle agenzie europee. La Commissione ha proposto di avviare, in una prima fase, dei centri "pilota", in ognuno dei quali dislocare *team* multifunzionali con personale proveniente dall'agenzia Frontex, dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, da Europol e dagli Stati membri. Inoltre, per gli Stati UE non di sbarco, disposti a ricollocare sul proprio territorio i migranti ospitati in quei centri controllati, la Commissione metterebbe a disposizione la somma di 6.000 euro per richiedente ricollocato, oltre a 500 euro per il loro trasferimento a favore degli Stati di sbarco.

4. Le più recenti iniziative della Commissione, invece, benché dichiaratamente improntate alla volontà di instaurare una solidarietà duratura e non temporanea, si pongono in realtà l'obiettivo prevalente di contrastare in maniera più efficace l'immigrazione irregolare, fornendo un aiuto più consistente agli Stati membri nel controllo delle proprie frontiere esterne, nella gestione delle procedure di asilo e nell'attuazione delle decisioni di rimpatrio. Anzitutto, si propone di rafforzare la dotazione e il mandato della Guardia di frontiera e costiera europea (GFCE), che dall'entrata in vigore del regolamento 2016/1624 ha sostituito l'agenzia Frontex pur conservandone l'acronimo. La proposta COM(2018)631 final muove da premesse diverse rispetto a quelle avanzate nel dicembre 2015 e poi respinte nel regolamento del 2016. Inizialmente, infatti, la Commissione aveva tentato di accentrare nelle sue mani, in presenza di un rischio per il funzionamento dell'area Schengen e previa consultazione della GFCE, la possibilità di definire misure operative che quest'ultima avrebbe dovuto prendere e, soprattutto, alle quali gli Stati membri interessati si sarebbero dovuti conformare: ciò avrebbe comportato la possibilità per le guardie europee di entrare e operare alle frontiere degli Stati UE anche senza la loro previa richiesta e/o il loro consenso. Questa possibilità, come detto, è stata esclusa in sede di approvazione del regolamento 1624, ove si è preferito un sistema *soft* accentrato in capo al Consiglio e con conseguenze di altro tipo. Con la proposta del settembre scorso, la Commissione ha provato a recuperare una parte della proposta del dicembre 2015, attribuendo alle guardie di frontiera europee "competenze esecutive", come quelle di verificare l'identità delle persone e di timbrare i documenti di viaggio ai valichi di frontiera, di pattugliare le frontiere, di intercettare le persone alla frontiera e di autorizzarne o rifiutarne l'ingresso: ciò, tuttavia, solo sotto l'autorità e il controllo degli Stati membri ospitanti.

L'attribuzione di queste competenze esecutive va di pari passo con un'altra novità, consistente nell'istituzione di un corpo permanente di 10.000 guardie di frontiera europee con

attrezzature proprie. Ancora, si prevede un aumento dei poteri dell'agenzia in tema di rimpatri, attribuendo al corpo permanente la possibilità di identificare i cittadini di Paesi terzi in soggiorno irregolare, di acquisire i loro documenti di viaggio e di preparare le decisioni di rimpatrio per le autorità nazionali. Rilevante appare anche la possibilità di cooperare con i Paesi terzi avviando, previo accordo, operazioni congiunte e dispiegando personale anche al di là dei Paesi limitrofi dell'Unione: la finalità è, evidentemente, quella di esternalizzare il più possibile il controllo delle frontiere esterne, possibilmente nei Paesi di origine dei flussi migratori o comunque nei Paesi di transito non limitrofi all'UE. Per il finanziamento delle nuove competenze e dotazioni della GFCE/Frontex, la Commissione ha stimato un costo di 1,3 miliardi di euro per il 2019-2020 e di 11,3 miliardi per il 2021-2027.

5. La proposta COM(2018)633 final, dal canto suo, intende modificare la proposta istitutiva dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (AUEA) del maggio 2016 (COM(2016)271 final). Quest'ultima – diretta a trasformare l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) in una vera e propria agenzia con poteri maggiori rispetto quelli dell'EASO – è attualmente all'esame delle istituzioni legislative dell'UE. Con la proposta modificativa del settembre scorso, la Commissione tiene conto dell'accordo sull'articolato del testo raggiunto assieme al Consiglio e al Parlamento nel c.d. "trilogo" del 28 giugno 2017 e propone di rafforzare ulteriormente i poteri e la dotazione della futura agenzia. La novità più rilevante consiste nella possibilità per la (futura) agenzia di fornire assistenza operativa e tecnica, su richiesta degli Stati o di sua iniziativa previo accordo con questi ultimi, durante la procedura prevista dal regolamento Dublino (al fine di determinare lo Stato membro competente a esaminare una domanda di protezione internazionale) e quella di riconoscimento degli *status*. Sotto quest'ultimo profilo, l'AUEA potrà identificare e registrare i richiedenti protezione internazionale, assistere le autorità nazionali durante i colloqui su ammissibilità e merito delle domande, svolgere direttamente quei colloqui, preparare il testo delle decisioni amministrative sulle medesime domande a vantaggio delle autorità nazionali, fornire supporto anche logistico alle giurisdizioni nazionali, fornire servizi di interpretariato e traduzione e, come in passato, inviare squadre di sostegno per l'asilo. La portata per certi versi "dirompente" di queste previsioni è attenuata dalla considerazione per cui le decisioni finali saranno (formalmente) adottate dagli Stati membri, ciò dunque non implicando un trattamento comune a livello UE delle domande di protezione internazionale. Per queste ulteriori attività, si prevede un sostegno finanziario di 55 milioni di euro all'anno tra il 2019 e il 2027, portando il bilancio totale dell'agenzia nel periodo 2012-2027 a 1,25 miliardi di euro.

6. Infine, sulla medesima falsariga di contrasto dell'immigrazione (e del soggiorno) irregolare si pone la proposta COM(2018)634 final, diretta a modificare la direttiva 2008/115/CE che contiene norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. La Commissione, sottolineando sia le difficoltà e gli ostacoli cui vanno incontro gli Stati membri nell'esecuzione delle decisioni di rimpatrio, sia la cooperazione ancora insufficiente con i Paesi di origine dei migranti da rimpatriare, riconosce che le iniziative prese negli ultimi anni non hanno portato i risultati sperati. Infatti, a fronte delle nuove competenze della GFCE in materia, del piano d'azione del 2017 e della raccomandazione, sempre del 2017, agli Stati membri sulle misure per rendere più efficaci i rimpatri, si riscontra un calo nel numero assoluto e nelle percentuali dei rimpatri effettivi: nel 2016, solo 226.150 delle 493.785 decisioni di rimpatrio sono state eseguite (45,8%), e nel 2017 sono state eseguite solo 188.905 decisioni su 516.115 (36,6%). Nel tentativo di migliorare almeno in parte questa situazione, la proposta del settembre scorso si pone l'obiettivo di ridurre le difformità applicative della direttiva rimpatri tra gli Stati, accelerare le procedure di rimpatrio, impedire i movimenti secondari non autorizzati e aumentare il tasso complessivo dei rimpatri dall'UE. A tal fine, le principali novità della proposta consistono nell'istituzione di una *procedura accelerata di rimpatrio*, applicabile a coloro le cui domande di protezione internazionale sono respinte durante le procedure in frontiera (qualora, beninteso, gli Stati le applichino: l'Italia, ad es., non si è avvalsa di

(continua a pag. 16)

La risposta politica dell'UE al problema del calo delle COPERTURE VACCINALI

di CATERINA RIZZO*

* Dirigente medico, Unità innovazione e Percorsi clinici, Ospedale Pediatrico Bambino Gesù

I vaccini sono considerati una delle più grandi storie di successo della sanità pubblica e della medicina del XX secolo, in quanto proteggono la salute degli individui per tutta la vita.

La vaccinazione è un prezioso investimento in salute con un ritorno altamente positivo per lo sviluppo sostenibile delle popolazioni e della società. È uno strumento preventivo che comporta costi molto inferiori rispetto all'assistenza per le malattie prevenibili da vaccino e le loro complicanze. Tuttavia, la vaccinazione è una problematica intersettoriale complessa, che riguarda diverse discipline e aspetti complessi, per citarne alcune: l'immunologia, l'epidemiologia, l'economia sanitaria con le valutazioni dei benefici e della sicurezza, la sanità pubblica e la pianificazione, la prevenzione e il finanziamento dei servizi sanitari, l'educazione e l'alfabetizzazione sanitaria dei professionisti della salute e le identità culturali e sociali dei paesi dove le strategie vaccinali insistono.

Alla luce di quanto sopra descritto, i vaccini rappresentano, quindi, uno strumento utile sia per raggiungere gli obiettivi delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile che per l'eliminazione del morbillo e della rosolia che l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), regione Europea, ha identificato come uno degli obiettivi ad alta priorità da diversi decenni.

Purtroppo, negli ultimi 10 anni, si è assistito ad un numero crescente di individui, tra cui operatori sanitari, che dubita dei benefici dei vaccini, esprime preoccupazione per la loro sicurezza e mette in dubbio la necessità di questi ultimi. Un recente studio sulla fiducia sui vaccini della popolazione condotto in 67 paesi ha dimostrato che la sicurezza dei vaccini rappresenta il determinante predominante di esitazione nella regione europea dell'OMS. La popolazione mostra anche molteplici e complesse forme di sfiducia (nei confronti di medici, governi o industrie) che sono associate a preoccupazioni relative all'integrità e a potenziali conflitti di interessi degli organismi di regolamentazione dei farmaci (Agenzie regolatorie nazionali e internazionali).

Tutto questo si è tradotto, nel corso degli anni, in una progressiva ed inesorabile riduzione delle coperture vac-

cinale per i vaccini raccomandati, che espone la popolazione ad una potenziale ripresa di malattie infettive prevenibili con la vaccinazione. Come nel caso del morbillo, per il quale nel 2017 i Paesi dell'Unione Europea (UE) e dello Spazio economico europeo (SEE) hanno segnalato al Centro europeo per il controllo delle malattie (Ecdc), 14.451 casi di morbillo (4.643 nel 2016), inclusi 30 decessi. Tutti i 30 Paesi (eccetto Lettonia e Malta) hanno segnalato casi. La Romania è stata il Paese che ha segnalato il maggior numero di casi (5.560), seguita dall'Italia (5.004), dalla Grecia (967) e dalla Germania (929). Dei 30 decessi segnalati, 19 si sono verificati in Romania, 4 in Italia, 2 in Grecia, uno in Bulgaria, uno in Francia, uno in Germania, uno in Portogallo e uno in Spagna. Secondo i Trattati istitutivi, l'UE deve garantire che la salute umana sia protetta e deve collaborare con gli Stati membri per migliorare la salute pubbli-

ca, prevenire le malattie ed eliminare i fattori di rischio per la salute fisica e mentale. Il terzo programma di azione dell'UE in materia di salute (2014-2020) cerca di promuovere la salute, prevenire le malattie e promuovere il sostegno di stili di vita sani tenendo conto del principio della "salute in tutte le politiche", di proteggere i cittadini dell'UE dalle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e di contribuire a sistemi sanitari innovativi, efficienti e sostenibili facilitando l'accesso a un'assistenza sanitaria migliore e più sicura per i cittadini europei. Inoltre, gli obiettivi e l'impegno dell'UE in questo settore emergono chiaramente nelle conclusioni del Consiglio europeo e nel Piano d'azione europeo per le vaccinazioni (*European Vaccine Action Plan* 2015-2020, EVAP), che rappresenta la contestualizzazione del Piano Vaccinale Globale dell'OMS nella Regione Europea, finalizzato a fornire agli Stati





membri una guida per la realizzazione dell'obiettivo di una Regione libera dalle malattie prevenibili da vaccino.

In questo ambiente complesso, il valore delle Azioni Congiunte (Joint Action, JA) promosse dalla Direzione Generale Salute e sicurezza alimentare della Commissione Europea nel 2017, è rappresentato da una cooperazione rafforzata tra Stati membri. Dato il contesto epidemiologico, politico, economico e culturale, le politiche nazionali di vaccinazione dei diversi Stati membri possono variare significativamente e comprendere e conoscere queste differenze è fondamentale per definire come vengono prese le decisioni politiche.

Pertanto, la Commissione europea ha deciso di rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri per affrontare le principali sfide in materia di vaccinazione in Europa, basandosi su conoscenze basate sull'evidenza e sfruttando la conoscenza e le iniziative esistenti nei diversi Stati membri, attraverso la *Joint Action sui vaccini* (JAV). Questa nuova azione comune tra gli Stati membri favorirà la collaborazione con le parti interessate in tutta l'UE, compresi i rappresentanti della società civile, i produttori dei vaccini e i partner al livello globale (OMS e Nazioni Unite). Il costante dialogo dei partner della rete, con la società civile da una parte e l'industria dall'altra, sarà perseguito con determinazione per aumentare la trasparenza e rafforzare la fiducia tra tutti gli attori coinvolti. Anche questo rappresenterà un importante passo per raggiungere coperture vaccinali più elevate in Europa e negli Stati membri e per contribuire alla sostenibilità e all'efficacia dei programmi di vaccinazione, fornendo al contempo strumenti concreti in grado di migliorare la salute per la popolazione europea di tutte le età. Pertanto, il maggiore investimento dell'azione comune sarà teso ad individuare strategie di prevenzione vaccinale altamente efficienti per: i) migliorare la salute della popolazione, ii) ridurre i rischi legati alle malattie, iii) contribuire alla riduzione delle disuguaglianze sociali e alla sostenibilità dei sistemi sanitari, e quindi allo sviluppo degli Stati membri. La JAV consisterà in una rete di Ministeri della Salute che avranno l'obiettivo principale di costruire una piattaforma dove condividere attività di cooperazione sostenibile e duratura, anche oltre il progetto stesso. Questo perché, mentre gli Stati membri stanno affrontando tutti il problema del calo delle coperture vaccinali, le pratiche correnti nella politica di immunizzazione variano notevolmente tra gli Stati membri, portando a diversi programmi vaccinali, vaccinazioni obbli-

gatorie e processi diversi di raccomandazione dei vaccini. Pertanto la JAV si occuperà anche di favorire la collaborazione tra i Gruppi Tecnici Consultivi Nazionali sulle Vaccinazioni (NITAG) e le autorità competenti al fine di migliorare l'armonizzazione dei programmi di immunizzazione al livello dell'UE, nel rispetto delle responsabilità degli Stati membri, lavorando anche operativamente per cercare soluzioni tecnologiche in grado di raccogliere dati per monitorare le coperture vaccinali.

Vi sono anche enormi sfide da considerare come quelle di tenere l'UE al centro della ricerca e dello sviluppo dei vaccini, limitare il problema relativo alla carenza di scorte dei vaccini nell'UE e mantenere la posizione predominante dell'UE nella produzione dei vaccini, che vede l'80% delle dosi di vaccino vendute in Europa prodotte in stabilimenti europei. Una autonomia importante, soprattutto in casi di emergenze sanitarie. L'EU-JAV migliorerà la cooperazione tra gli Stati membri, la Commissione europea, le sue Agenzie e altre organizzazioni internazionali consentendo a ciascun gruppo di destinatari di contribuire a risolvere il problema della vaccinazione. Attraverso l'appropriato coinvolgimento di ciascun gruppo all'interno delle attività progettuali, l'EU-JAV rafforzerà le politiche esistenti in materia di sanità pubblica a livello nazionale ed europeo e contribuirà al raggiungimento degli obiettivi dell'OMS.

Il coinvolgimento di una grande varietà di attori (autorità nazionali ed internazionali competenti, società civile, pazienti, ricercatori, operatori sanitari, ONG, industria) per elaborare raccomandazioni e azioni concrete e attuabili promuoverà sinergie e implicherà la cooperazione tra queste. Sebbene ciascun gruppo sia parte della soluzione per promuovere questo importante strumento di sanità pubblica, l'EU-JAV ha l'obiettivo di evidenziare il valore aggiunto di tutti e fornirà soluzioni su misura per attuare le azioni nazionali e dell'UE.

La vaccinazione non può essere pienamente affrontata a livello europeo se non costruita su azioni nazionali. In questo senso, l'EU-JAV capitalizzerà le migliori pratiche nazionali e gli attuali progetti europei, riconoscendo allo stesso tempo le specificità dei singoli paesi, per migliorare e rafforzare efficacemente la vaccinazione e avere un impatto sulla salute pubblica della popolazione europea.

Caterina Rizzo

(continua da pag. 14)

questa possibilità); l'obbligo di adottare una decisione di rimpatrio contemporaneamente o immediatamente dopo la decisione che pone fine al soggiorno regolare; l'obbligo per gli Stati di adottare programmi di rimpatrio volontario e di istituire sistemi nazionali di gestione dei rimpatri; nonché norme più armonizzate sul trattenimento, che non potrà essere inferiore ai 3 mesi in presenza delle condizioni previste, e criteri comuni per appurare il rischio di fuga.

7. Questi nuovi documenti della Commissione europea sollevano diversi interrogativi, cui si può solo in parte accennare. Anzitutto, suscita perplessità la possibile istituzione dei centri regionali di sbarco nei Paesi terzi del Mediterraneo: questi centri, che per un verso potrebbero limitare i naufragi e le morti in mare, ci sembrano per altro verso inopportuni (per non dire altro) se localizzati in Paesi ove la tutela dei diritti umani dei migranti potrebbe rischiare di subire compressioni; ancor più problematica appare l'istituzione di tali centri in un Paese "fallito" come la Libia, che da taluni viene considerato Paese sicuro ai fini degli sbarchi e che si vorrebbe diventasse il punto terminale dei flussi migratori africani. Sotto altro profilo, l'idea di istituire centri controllati sul territorio dell'UE ci sembra allo stato attuale poco più che un auspicio, visto che gli Stati potenzialmente interessati (come l'Italia) guardano con sospetto a strutture di raccolta dei mi-

granti in assenza di procedure di ricollocazione permanenti ed effettive.

In realtà, riteniamo che il problema risieda sempre nella mancata riforma del sistema Dublino. Ci sembra infatti improbabile che le iniziative degli ultimi mesi (o altre che, in futuro, saranno immaginate dalla Commissione o dagli Stati) abbiano successo se non si porta a termine quella riforma, istituendo una procedura effettiva di ricollocazione, oppure – secondo le modifiche del Parlamento europeo dell'ottobre/novembre 2017 – eliminando alla radice il criterio "del Paese di primo ingresso" per la determinazione della competenza a esaminare le domande dei richiedenti asilo, o ancora immaginando un sistema di "responsabilità comuni ma differenziate" che, ad es., mantenga la competenza degli Stati di primo ingresso ma, al contempo, riduca il periodo di tempo affinché i beneficiari della protezione internazionale possano ottenere lo *status* di lungo soggiornanti, per così essere liberi di muoversi in altri Paesi europei che si farebbero carico della loro integrazione.

D'altronde, la consistente riduzione degli arrivi irregolari nell'UE negli ultimi anni ci porta a interrogarci se si possa ancora parlare di "crisi" o se, invece, la questione migratoria non sia solo la punta dell'iceberg di una (più pericolosa) crisi di solidarietà tra Stati membri e, quindi, dell'integrazione europea per come l'abbiamo conosciuta sinora.

Giuseppe Morgese

Risarcimento di danni gravi alla persona ed **EFFETTI DIRETTI ORIZZONTALI** delle direttive

di **EGERIA NALIN**

Con sentenza del 7 agosto 2018 (causa C-122/17, *David Smith c. Patrick Meade e al.*), la Corte di giustizia è tornata a pronunciarsi sugli effetti diretti delle direttive non eseguite (o non correttamente eseguite) nei rapporti tra privati. Come è noto, le direttive sono atti normativi dell'Unione europea che vincolano gli Stati destinatari al raggiungimento dei risultati dalle stesse prescritti, ferma restando la discrezionalità degli Stati nella scelta dei mezzi e delle forme per conseguirli. Di conseguenza, le direttive necessitano di un atto statale di attuazione delle medesime e, pertanto, non hanno diretta applicabilità, né, di norma, possono produrre effetti diretti: cioè, esse non sono suscettibili di creare in capo ai singoli diritti esercitabili ed eventualmente invocabili dinanzi ai giudici nazionali.

Nondimeno, al fine di garantire i singoli cui la direttiva attribuisca diritti soggettivi e di "sanzionare" lo Stato inadempiente nell'esecuzione del proprio obbligo di attuare la direttiva (o di attuarla nei tempi prescritti), la Corte di giustizia ha stabilito, sin dalla sentenza *van Duyn* del 4 dicembre 1974 (causa 41/74), che la direttiva dotata di un contenuto chiaro, preciso e incondizionato possa produrre effetti diretti a favore dei suoi beneficiari. Beninteso, data la *ratio* di tali effetti e dato che la direttiva impone al solo Stato l'obbligo di eseguirla, essi si producono esclusivamente nei rapporti verticali (sentenza del 26 febbraio 1986, causa 152/84, *Marshall*) e a favore della persona fisica o giuridica beneficiaria della direttiva (effetti diretti unilaterali: sentenza del 3 maggio 2005, cause C-387/02, C-391/02 e C-403/02, *Berlusconi e al.*). In altri termini, lo Stato che ha mancato di dare esecuzione (o corretta e completa esecuzione alla direttiva) non potrà pretendere dalle persone fisiche e giuridiche l'adempimento degli obblighi eventualmente scaturenti dalla medesima a loro carico, ancorché si tratti di direttiva chiara, precisa e incondizionata.

La limitazione della efficacia diretta ai soli rapporti verticali, con esclusione di quelli tra privati (orizzontali), produce una inevitabile e insoddisfacente disparità di trattamento, in quanto, stante questa giurisprudenza, i singoli lesi dal comportamento inadempiente dello Stato possono ottenere solo una riparazione per equivalente della violazione dei propri diritti. Infatti, ove la direttiva

debba trovare applicazione nei rapporti tra privati – così come nei casi in cui manchi di un contenuto chiaro, preciso e incondizionato – alla persona fisica o giuridica danneggiata non resterà che adire il giudice nazionale per chiedere la condanna dello Stato inadempiente al risarcimento del danno subito, a titolo di responsabilità extracontrattuale (sentenza del 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich*).

Invero, la Corte di giustizia ha tentato di attenuare gli effetti negativi causati ai singoli dalla limitazione dell'efficacia diretta delle direttive ai soli rapporti verticali. Anzitutto, essa ha riconosciuto che l'effetto diretto si produce nei confronti dello Stato a prescindere dalla veste giuridica in cui esso agisca (sentenza del 10 maggio 2011, causa C-147/08, *Römer*), nonché nei confronti di qualsiasi ente che eserciti un pubblico potere (sentenza del 22 giugno 1989, causa 103/88, *Costanzo*). Inoltre, la Corte di giustizia ha ammesso la possibilità dei singoli di invocare la direttiva nei confronti di organismi incaricati di prestare, con atto della pubblica autorità e sotto il controllo di quest'ultima, un servizio di interesse pubblico, qualora tali organismi dispongano, a tal fine, di poteri che oltrepassano quelli "risultanti dalle norme che si applicano nei rapporti fra singoli" (sentenza del 24 gennaio 2012, causa C-282/10, *Dominguez*).

Giova, altresì, ricordare che, secondo la Corte (sentenza del 13 novembre 1990, causa C-106/89, *Marleasing*), la difformità tra il diritto nazionale e una diret-

tiva non eseguita va superata attraverso una interpretazione del primo conforme al diritto dell'Unione. Tale interpretazione conforme, volta a estendere "di fatto" gli effetti della direttiva all'interno dello Stato membro inadempiente, non è possibile ove determini una forzatura del testo della normativa nazionale, al punto da risultare *contra legem* (tra le altre, sentenza *Dominguez*). In casi siffatti, dato il primato del diritto dell'UE su quello nazionale, il giudice statale (o la pubblica amministrazione) devono procedere alla disapplicazione della normativa nazionale in contrasto con le norme di diritto dell'Unione che siano dotate di effetti diretti, quantunque si tratti di direttive (sentenza del 28 aprile 2011, causa C-61/11 PPU, *El Dridi*).

Ed è proprio sotto il profilo della tutela dei diritti conferiti ai singoli da una direttiva che la sentenza in esame pare adottare un approccio piuttosto restrittivo. Infatti, nel confermare che gli effetti diretti delle direttive non eseguite non si producono nei rapporti tra privati, la Corte di giustizia, pronunciandosi in via pregiudiziale, ha escluso che il giudice nazionale debba disapplicare la normativa nazionale (e la clausola contrattuale su essa basata), in contrasto con la terza direttiva europea 90/232/CEE del Consiglio, del 14 maggio 1990, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli, in quanto siffatta disapplicazione doterebbe indirettamente la suddetta direttiva di un effetto



diretto orizzontale.

La controversia nazionale era sorta a seguito di un incidente stradale, la cui vittima – rimasta gravemente ferita – non risultava coperta dalla polizza assicurativa stipulata dal proprietario del furgone su cui viaggiava poiché essa, in conformità a quanto previsto dalla legge irlandese vigente all'epoca dei fatti (art. 56, par. 1, *Road Traffic Act 1961*), non copriva i danni ai passeggeri seduti nel retro del veicolo. La suddetta normativa era stata già dichiarata dalla Corte di giustizia (sentenza del 19 aprile 2007, causa C-356/05, *Farrell*) in contrasto con l'art. 1 della citata terza direttiva, il quale – in combinato disposto con l'art. 3, par. 1, della direttiva 72/166/CEE del Consiglio, del 24 aprile 1972, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e di controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità – disponeva che l'assicurazione per la responsabilità civile dovesse coprire i danni alla persona subiti da qualsiasi passeggero, diverso dal conducente, derivanti dall'uso del veicolo. In particolare, la Corte di giustizia, nella sentenza *Farrell*, aveva statuito che la disposizione della terza direttiva appena richiamata soddisfaceva le condizioni richieste per la produzione di un effetto diretto e che essa, dunque, conferiva diritti che i singoli possono invocare direttamente dinanzi al giudice nazionale, rimettendo a quest'ultimo la verifica se detta disposizione potesse essere applicata nei confronti di un organismo come quello coinvolto nel procedimento in causa. Inoltre, nella successiva sentenza del 10 ottobre 2017 (causa C-413/15, *Farrell*), la Corte aveva ribadito che i singoli possono invocare l'art. 1, 1° comma, della terza direttiva nei confronti di “un organismo di diritto privato cui sia stato demandato da uno Stato membro un compito di interesse pubblico, (...) e che, a tal fine, disponga per legge di poteri che eccedono quelli risultanti dalle norme applicabili nei rapporti fra singoli”.

Date tali premesse, la High Court irlandese, adita dal signor Smith per ottenere il risarcimento del danno subito, richiamando la citata giurisprudenza *Marleasing* relativa all'obbligo di interpretazione conforme, aveva stabilito che la normativa irlandese dovesse essere disapplicata in quanto in contrasto con quella dell'UE, così rendendo nulla la clausola contrattuale escludente la copertura assicurativa per i soggetti seduti nella parte posteriore del veicolo (sentenza del 5 febbraio 2009 e ordinanza del 18 gennaio 2010). In base a tali statuizioni, la compagnia assicurativa aveva concluso una transazione con l'interessato per il risarcimento del danno, riservandosi il diritto di surroga nei confronti dello Stato irlandese e impugnando dinanzi alla Court of Appeal le pronunce della High Court. A sua volta, la Court of Appeal aveva deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale: “Se, in una controversia tra soggetti privati e una compagnia privata di assicurazioni vertente su un incidente automobilistico che, nel 1999, ha comportato gravi lesioni a carico di un passeggero che non viaggiava su un sedile fisso, (...) ove le disposizioni

pertinenti del diritto nazionale prevedano l'esclusione dall'assicurazione obbligatoria degli autoveicoli nei confronti di persone per le quali non siano stati forniti sedili fissi in un veicolo a propulsione meccanica, (...) le disposizioni nazionali pertinenti che prevedono una siffatta esclusione dalla copertura siano già state dichiarate contrarie al diritto dell'Unione europea in una precedente decisione della Corte (...) e debbano pertanto essere disapplicate, e (...) la formulazione delle disposizioni nazionali sia tale da non permettere un'interpretazione conforme ai requisiti del diritto dell'Unione, il giudice nazionale sia tenuto, nel disapplicare le disposizioni pertinenti del diritto nazionale, a disapplicare anche la clausola di esclusione o a impedire in altro modo all'assicuratore di avvalersi di una clausola siffatta contenuta nella polizza assicurativa dell'autoveicolo in vigore all'epoca dei fatti, con la conseguenza che la vittima lesa avrebbe così potuto agire direttamente nei confronti della suddetta compagnia sulla base della polizza. In subordine, se un risultato siffatto equivalga essenzialmente a riconoscere effetto orizzontale diretto a una direttiva nei confronti di un soggetto privato in violazione del diritto dell'Unione”.

La Corte di giustizia, accertata l'impossibilità della interpretazione conforme della normativa irlandese rispetto alla citata terza direttiva, ha ricordato che la disapplicazione del diritto nazionale deve avvenire nel rispetto del principio che esclude la produzione di effetti diretti orizzontali da parte delle direttive (v., in tal senso, già la sentenza del 27 febbraio 2014, causa C-351/12, *OSA*), in quanto “estendere l'invocabilità di una disposizione di una direttiva non trasposta, o trasposta erroneamente, all'ambito dei rapporti tra singoli equivarrebbe a riconoscere all'Unione europea il potere di istituire con effetto immediato obblighi a carico di questi ultimi, mentre tale competenza le spetta solo laddove le sia attribuito il potere di adottare regolamenti” (sentenza, punto 42). Su queste basi, essa ha, quindi, concluso che il giudice nazionale non fosse tenuto a “disapplicare, sulla sola base di tale disposizione della terza direttiva, dette disposizioni nazionali nonché la clausola di esclusione contenuta, conformemente a queste ultime, nel contratto di assicurazione (...) e, pertanto, a estendere l'invocabilità di una direttiva nell'ambito dei rapporti tra singoli” (sentenza, punto 55). Infatti, secondo la Corte, il principio sancito dalla terza direttiva (comportante l'obbligo di assicurare il risarcimento del danno subito da ogni passeggero, diverso dal conducente, derivante dall'uso di un autoveicolo) non rappresenta un principio generale del diritto dell'Unione, applicabile – in quanto tale – direttamente, anche nei rapporti interprivati, con l'effetto di giustificare in ogni caso la disapplicazione della normativa interna con esso in contrasto (sentenza, punto 46 ss.). Inoltre, trattandosi di una direttiva che enuncia il contenuto sostanziale di una norma giuridica – ha precisato la Corte –, non vale neanche l'eccezione sancita dalla giurisprudenza *Unilever* (sentenza del 26 settembre 2000, causa C-443/98), secondo la quale, ove la direttiva non trasposta contenga norme procedurali, il diritto nazionale con essa in contrasto può essere disapplicato anche in una controversia tra privati. La Corte di giustizia ha, quindi, concluso che, in casi siffatti, la tutela dei diritti soggettivi dei singoli, nascenti dal diritto dell'UE e lesi dalla condotta illecita statale, può essere realizzata attraverso l'azione di responsabilità extracontrattuale contro lo Stato, diretta a ottenere il risarcimento del danno subito a favore della parte lesa o, nel caso di specie, della compagnia assicurativa surrogata nei diritti dell'individuo cui questa abbia già risarcito il danno.

La sentenza si segnala, dunque, per l'accoglimento di una definizione della categoria dei soggetti che svolgono “un servizio di interesse pubblico”, volta a escludere da tale novero le compagnie assicurative. Come si è detto, in precedenza, con riferimento a un altro caso di assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile dei veicoli a motore, la Corte aveva rinviato al giudice *a quo* la determinazione, in base alle norme nazionali pertinenti, della natura delle funzioni svolte dai soggetti coinvolti nella causa dinanzi a quello pendente. Sicché, nonostante nel caso in esame il giudice remittente avesse già qualificato gli esercenti attività assicurativa come soggetti privati, la Corte avrebbe potuto cogliere l'occasione per fornire indicazioni atte a meglio precisare, in base al diritto dell'Unione, la definizione di “servizio di interesse pubblico, esercitato attraverso poteri che oltrepassano quelli risultanti dalle norme che si applicano nei rapporti fra singoli”.

CACUCCI  EDITORE
BARI

AMMINISTRAZIONE

Via D. Nicolai, 39
70122 Bari
Tel. 080 5214220
www.cacuccieditore.it
info@cacucci.it

LIBRERIE

Via D. Nicolai, 39
70122 Bari
Tel. 080 5214220
www.cacuccieditore.it
info@cacucci.it



La revisione del PACCHETTO SULL'ECONOMIA CIRCOLARE

di MICAELA FALCONE

Con la definitiva approvazione, nell'aprile 2018, del Pacchetto legislativo sull'economia circolare da parte del Parlamento europeo è venuto a delinearsi un rinnovato quadro normativo che evolve significativamente l'approccio dell'UE alla protezione ambientale ed alla gestione dei rifiuti.

Le posizioni inizialmente distanti di Parlamento europeo e Consiglio hanno ritardato l'iter della riforma, conclusa all'esito di un controverso percorso negoziale durato oltre tre anni. Le difficoltà incontrate originavano dalla complessità della riforma, che prevede interventi in materia di economia, occupazione, gestione delle risorse naturali e rifiuti, sul presupposto, ormai acclarato, che la tutela ambientale non può efficacemente realizzarsi attraverso misure settoriali, ma necessita di interventi integrati e trasversali, in chiave multi-disciplinare. In questa direzione, da diversi anni l'UE promuove il concetto di *green economy* e, al suo interno quello più specifico di *circular economy*, che persegue, con misure sempre più rigorose, l'ambizioso obiettivo di combinare ambientalismo e crescita economica intervenendo sui processi produttivi, economici e normativi della catena del valore (dall'estrazione delle materie prime alla progettazione dei prodotti, dalla produzione alla distribuzione, dal consumo, al riuso e al riciclo dei materiali) al fine di contenere e progressivamente ridurre la produzione dei rifiuti favorendo il loro riutilizzo. Sarebbe però riduttivo confinare l'*economia circolare* all'ambito della gestione dei rifiuti poiché essa va intesa, piuttosto, come un innovativo sistema di recupero delle materie prime, in grado di influire significativamente sull'attuale sistema produttivo. Si tratta, infatti, di un modello di crescita economica – *circolare* appunto – basato su un processo di produzione, distribuzione e consumo che riutilizza i beni una volta divenuti rifiuti, reimpiegandoli nei cicli di produzione. Si realizza, in buona sostanza, un modello economico in grado di rigenerarsi da solo, pensato per sostituire nel lungo periodo il modello lineare (fondato sullo schema “usa e getta”), ormai non più sostenibile, ma ancora profondamente radicato nel nostro sistema economico.

L'anello di congiunzione per il passaggio all'*economia circolare* è la riabilitazione del concetto di *rifiuto*, da intendere non più come bene negativo e fonte di responsabilità o pericolo, ma come *risorsa economica* da recuperare e reimmettere nei cicli produttivi. Per ridurre la produzione di rifiuti occorre, allora, puntare sulla produzione di beni di lunga durata, sull'estensione della vita dei prodotti e, in particolare, sulle attività di ricondizionamento e riutilizzo.

Pertanto, la portata innovativa nonché punto di forza dell'economia circolare consiste proprio nel fatto che essa mira a vendere servizi piuttosto che prodotti. E in questa prospettiva la transizione verso il nuovo modello di produzione a “ciclo chiuso” rappresenta un *input* strategico di estremo rilievo perché permette il passaggio da una “necessità” ormai improrogabile (efficienza nell'uso delle risorse naturali e gestione razionale dei rifiuti) a una “opportunità”, ovvero l'utilizzo di ciò che era inizialmente destinato ad essere rifiuto come risorsa in un nuovo ciclo produttivo economicamente vantaggioso (v. Documento di inquadramento e posizionamento strategico dei Ministeri dell'Ambiente e dello Sviluppo economico, “*Verso un modello di economia circolare per l'Italia*”, 2017, p.18 ss.). Difatti, contenendo lo spreco d'uso dei prodotti e la dismissione prematura della materia è possibile, da un lato, limitare sia la produzione dei rifiuti che lo sfruttamento intensivo delle risorse naturali (sempre più sotto pressione a causa dell'aumento della popolazione, della domanda di materie prime e delle diseguaglianze anche nei paesi meno ricchi); da altro lato, è possibile apportare un considerevole vantaggio alle aziende che, riciclando, hanno la possibilità di ridurre i costi delle materie prime e guadagnare in competitività e ammodernamento dei cicli produttivi. A loro volta, i cicli produttivi resi virtuosi consentono di generare crescita economica e occupazione, implementando le opportunità di lavoro legate alla tutela ambientale, che sempre più necessità di figure professionali qualificate e competenze specialistiche sia a livello progettuale che operativo.

Più in dettaglio, le modifiche introdotte dal nuovo Pacchetto sull'economia cir-

colare riguardano le previgenti direttive 2008/98/CE sui rifiuti, 94/62/CE sugli imballaggi, 1999/31/CE sulle discariche, 2000/53/CE per veicoli fuori uso, 2006/66/CE su pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE). Insieme al Pacchetto legislativo è stato pubblicato anche un *Action Plan* che individua misure chiave e aree specifiche di intervento.

Nel complesso, le nuove norme europee impongono agli Stati obiettivi vincolanti per il riciclaggio, la raccolta differenziata e buone pratiche di gestione dei rifiuti, fissando scadenze prestabilite e armonizzando per la prima volta gli sforzi nazionali verso *target* condivisi.

Va ricordato che l'approccio al rifiuto come *risorsa* era già presente nella normativa di settore anteriore alla riforma. La direttiva quadro 2008/98/CE, infatti, proprio su questo concetto stabiliva una gerarchia nelle azioni da intraprendere per la gestione sostenibile dei rifiuti. Tra queste azioni al primo posto è la prevenzione (categoria nella quale i rifiuti ancora non si considerano tali), da privilegiare rispetto alle altre soluzioni praticabili che, in ordine di priorità, sono: il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero di energia attraverso impianti di incenerimento e, da ultimo, il conferimento in discarica, che rappresenta l'opzione meno preferibile perché maggiormente dannosa per l'ambiente. Questa impostazione risulta rafforzata dall'intervento del legislatore europeo, che si apprezza non solo nell'incremento dei *target* fissati per la gerarchia dei rifiuti e nell'introduzione dell'obbligo per gli Stati membri di porre in essere strumenti economici adeguati per l'implementazione della gerarchia dei rifiuti, ma, in particolare, nelle modifiche apportate all'oggetto della direttiva. La nuova versione dell'art. 1 (*oggetto e ambito di applicazione*) dispone, infatti, che le misure di intervento non sono più volte a “prevenire o ridurre gli impatti negativi della produzione dei rifiuti”, bensì ad “evitare e ridurre” la produzione stessa dei rifiuti.

Rispetto ai *target* cui si è accennato, la novellata disciplina introduce l'obbligo di riciclare entro il 2025 almeno il 55% dei rifiuti urbani (domestici e commer-

ciali). Questo obiettivo salirà al 60% nel 2030 e al 65% nel 2035. Per i materiali da imballaggio le percentuali sono maggiori poiché il 65% di questi rifiuti dovrà essere riciclato entro il 2025 e il 70% entro il 2030, ma con sotto-*target* distinti per i singoli materiali quali plastica (50% e 55%), vetro (70% e 75%) e carta (75% e 85%).

Importanti novità sono state introdotte, poi, riguardo al conferimento in discarica. La prima è la riduzione al tetto massimo del 10% della quantità dei rifiuti urbani collocabili in discarica entro il 2035, con la previsione di alcune deroghe per gli Stati in ritardo sull'attuazione (quelli cioè che nel 2013 smaltivano ancora in discarica più del 60% e riciclavano meno del 20%, come la Romania o la Grecia), i quali beneficeranno di una proroga di massimo cinque anni. In Italia la media del conferimento in discarica dei rifiuti è del 26%, con regioni in forte ritardo, come il Molise (10%), la Sicilia (20%), la Calabria (42%), l'Umbria (43%), le Marche (51%) e la Puglia (52%). Ulteriore novità consiste nell'introduzione, a partire da 2030, del divieto assoluto di conferire in discarica i rifiuti idonei al riciclaggio e al recupero di altro tipo, "ad eccezione degli scarti derivanti da successive operazioni di trattamento dei rifiuti da raccolta differenziata, per i quali il collocamento in discarica produca il miglior risultato ambientale" (art. 5, direttiva 1999/31).

Di rilievo sono anche le novità legislative sui rifiuti da imballaggio, particolarmente dannosi per l'ambiente in ragione del volume, del riutilizzo limitato e delle difficoltà nel riciclo, rispetto ai quali vengono rafforzate le misure intese a favorirne riutilizzo, riciclaggio e recupero. Tra queste misure, oltre all'innalzamento delle soglie di riciclo (al 65% nel 2025 e al 75% nel 2030), è da notare l'introduzione della nozione di *imballaggi riutilizzabili* (in grado cioè di svolgere le loro funzioni più volte nel medesimo ciclo di vita senza subire processi di recupero o trasformazione) nonché il sostegno della ricerca e dei progetti per la creazione di imballaggi innovativi, multifunzionali, che siano biocompatibili, compostabili e biodegradabili, realizzati in modo tale da contribuire alla crescita di un'economia effettivamente circolare. In Europa diventerà obbligatorio, come già è in Italia attraverso il Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI), creare dei consorzi che si occupino del riciclo degli imballaggi secondo le modalità più efficienti ed economicamente convenienti.

Di nuova introduzione sono, inoltre, le previsioni per la raccolta differenziata dei rifiuti tessili, che sarà obbligatoria dal 2025, mentre per l'umido e i rifiuti organici saranno introdotti nuovi obblighi di differenziazione a partire dal 2023 e per quelli domestici pericolosi quali pesticidi, vernici, oli e solventi a partire dal 2022.

Ulteriore novità consiste nell'introduzione della categoria dei *rifiuti alimentari* (che sono indicati tra i flussi prioritari dell'*Action Plan* che affianca il Pacchetto economia circolare), prendendo atto della crescente produzione di questi rifiuti spesso ancora qualitativamente validi e commestibili. L'importanza di questo flusso di rifiuti è rafforzata ulteriormente dagli obiettivi di sviluppo sostenibile previsti dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, che fissa per il 2030 un dimezzamento dello spreco alimentare pro-capite globale. Ciò rileva perché per la prima volta è espressamente inserito nella legislazione europea il concetto di "spreco alimentare" insieme all'impegno a ridurlo: agli Stati membri è richiesta una riduzione del 30% degli sprechi alimentari entro il 2025 e del 50% entro il 2030, nonché la definizione di misure nazionali volte ad incentivare la raccolta dei prodotti alimentari invenduti e la loro redistribuzione in condizioni di sicurezza. A sostegno delle misure brevemente illustrate, il nuovo pacchetto legislativo prevede un maggiore utilizzo di strumenti economici e finanziari (sovvenzioni, incentivi, cauzioni, tasse su incenerimento e collocamento in discarica, fiscalità agevolata).

Risulta rafforzato, inoltre, il regime della *responsabilità estesa del produttore* (EPR, *Extended Producer Responsibility*) che, già presente con una formula piuttosto generica nell'art. 8 della direttiva quadro 2008/98, pone a carico del produttore l'onere organizzativo e finanziario del ritiro e del trattamento dei beni usati al fine del loro riciclo o riutilizzo. Gli emendamenti di recente approvazione rendono più efficace e meglio

definito il regime EPR, individuandone i requisiti minimi comuni che dovranno essere osservati in tutti gli Stati membri quali trasparenza, accessibilità dei dati, concorrenza ecc. La nuova disciplina dispone, inoltre, che quanto stabilito sull'EPR nelle specifiche direttive sui rifiuti prevalga rispetto a quanto indicato nella direttiva quadro, che completerà queste direttive solo per le parti non coperte dai testi specifici. Per i rifiuti per i quali la responsabilità dei produttori non è regolata a livello europeo (es. oli minerali e vegetali) la valutazione sarà invece rimessa agli Stati membri, chiamati ad assicurare almeno il 50% di copertura dei costi. I sistemi di EPR dovranno, ancora, modulare la copertura dei costi di gestione in base alla riparabilità, durabilità, riciclabilità e presenza di sostanze pericolose nei prodotti a fine vita.

Il valore aggiunto e la portata innovativa della novellata disciplina si ravvisano nella visione strategica di insieme e negli obiettivi comuni verso i quali convergono tutte le modifiche apportate alle direttive settoriali. Esse, infatti, non introducono solamente obiettivi quantitativi attraverso l'innalzamento delle soglie rivolte ai diversi stadi della gerarchia dei rifiuti, bensì promuovono una migliore gestione qualitativa dei rifiuti, che vengono classificati in un sempre maggior numero di categorie e indirizzati, in base alle loro peculiarità, ai più idonei canali di gestione e trattamento.

Guardando all'impostazione e agli obiettivi della riforma sembra di poter affermare, pur in attesa della fase attuativa, che in Europa si sta progressivamente delineando un sistema organico di strumenti normativi e applicativi in grado di conferire efficacia sul piano concreto al noto concetto dello "sviluppo sostenibile", a lungo considerato in dottrina astratto e piuttosto vago sotto il profilo giuridico (Kramer, Ferrara). Se l'Europa sta facendo la sua parte, spetterà agli Stati, adesso, apportare agli ordinamenti nazionali le modifiche necessarie per raggiungere i nuovi ambiziosi *target* di riciclo evitando l'aumento dei costi e uno sterile ricorso ai finanziamenti europei. Occorrerà, da un lato, adottare politiche e misure anche economiche che portino il mercato ad assicurare sbocchi ai materiali e prodotti da riciclo in progressivo aumento, riconoscendone il reale beneficio. D'altro lato, sarà necessario incoraggiare la ricerca e l'innovazione per rendere il riciclo sempre più economico, efficiente e vantaggioso. Tutto questo nella consapevolezza che, pur con le inevitabili criticità, queste misure consentiranno di avanzare ulteriormente nel cammino verso la sostenibilità, avviato più di 20 anni fa con il passaggio dalla discarica come sistema prevalente di gestione dei rifiuti alle priorità del riciclo.





Il caso della “*XYLELLA FASTIDIOSA*”

di ANGELA RIETI*

* Dottore di ricerca in Diritto internazionale e dell'Unione europea, Università degli studi di Bari

La *Xylella fastidiosa* (in prosieguo la *Xylella*) è un batterio fitopatogeno molto pericoloso in grado di colpire numerose specie vegetali comuni sia coltivate che selvatiche, c.d. “piante ospiti”, provocandone la morte per disseccamento. La diffusione del batterio è imputabile all'azione di numerose specie di insetti succhiatori di linfa xilematica che agiscono da vettori ed allo stato attuale delle conoscenze scientifiche si ignora una tecnica efficace per debellare la malattia salvando la pianta infetta.

La *Xylella* è apparsa per la prima volta nel territorio dell'Unione europea nell'ottobre 2013, data in cui le Autorità italiane hanno notificato alla Commissione la presenza del primo focolaio nella coltivazione di ulivi della provincia di Lecce, il parassita si è poi diffuso nelle province limitrofe di Taranto e Brindisi. Successivamente, e precisamente nel luglio 2015 e nel giugno 2016, le Autorità francesi e tedesche hanno notificato alla Commissione la presenza di altri focolai di *Xylella* rispettivamente in Corsica ed in Sassonia. Tuttavia, le sole Autorità tedesche, a seguito di tempestive iniziative di eradicazione, nel marzo 2018 hanno dichiarato di aver debellato l'epidemia.

Ulteriori notifiche sono pervenute alla Commissione dalle Autorità spagnole che nell'ottobre 2016 hanno segnalato la presenza del primo focolaio del batterio sull'isola di Maiorca. Da allora sono state rilevate numerose epidemie nell'intero territorio delle Baleari, dichiarato area di contenimento il 14 dicembre 2017 con relativo divieto di spostamento di determinate piante fuori dall'arcipelago. Inoltre, nel 2017 sono stati colpiti alberi di mandorlo ed altre specie selvatiche nella regione autonoma di Valencia e, infine, nell'aprile 2018 il batterio ha colpito un impianto di ulivo in pieno campo nella regione autonoma di Madrid.

Attualmente il territorio dell'Unione, ad eccezione delle zone ufficialmente delimitate, è considerato sulla base di indagini ufficiali esente da *Xylella fastidiosa*, fermo restando l'obbligo per tutti gli Stati membri di effettuare indagini annuali al fine di escluderne la presenza

nel proprio territorio.

In seguito alla prima notifica da parte delle Autorità italiane nel 2013 ed a fronte della rapida diffusione del batterio nel territorio dell'Unione, la Commissione è intervenuta mediante l'adozione di una serie di misure precauzionali e preventive adottate in forza della direttiva 2000/29/CE del Consiglio, dell'8 maggio 2000, concernente le misure di protezione contro l'introduzione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione nella Comunità (GUUE L 169, del 10 luglio 2000), come modificata dalla direttiva 2002/89/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002 (GUUE L 355, del 30 dicembre 2002).

In particolare, l'art. 16, della suddetta direttiva disciplina la procedura da seguire nel caso in cui uno Stato membro accerti la presenza sul proprio territorio di uno degli organismi nocivi di cui agli Allegati I e II, tra i quali è espressamente prevista nell'Allegato I, parte A, sezione I, la *Xylella F.* Ciascuno Stato membro notifica immediatamente alla Commissione e agli Stati membri la presenza dell'organismo nocivo e comunica le misure adottate in quanto “necessarie per l'eradicazione o, ove non sia possibile, il contenimento degli organismi nocivi in questione” (art. 16, par. 1). La Commissione, avvalendosi del comitato fitosanitario permanente, esamina la situazione anche mediante indagini *in loco* e, previo parere del suddetto comitato, adotta le misure ritenute necessarie in funzione delle circostanze e secondo gli sviluppi delle stesse confermando, modificando o abrogando le misure applicate dallo Stato membro (art. 16, par. 3, quarta frase). Questa norma ha rappresentato la base giuridica per l'adozione da parte della Commissione di diverse decisioni di esecuzione per la gestione dei rischi fitosanitari connessi alla progressiva diffusione della *Xylella*. Con la prima decisione di esecuzione 2014/87/UE, del 13 febbraio 2014, è stato proibito “lo spostamento di piante destinate alla piantagione in uscita dalla provincia di Lecce, regione Puglia, Italia” ed è stato imposto agli Stati membri di eseguire ispezioni annuali per accer-

tare la presenza dell'organismo specificato su piante e prodotti vegetali nei propri territori con relativo obbligo di notifica dei risultati di dette ispezioni.

Questa prima decisione è stata sostituita dalla decisione di esecuzione (UE) 2014/497, del 23 luglio 2014, con cui sono stati imposti ulteriori limiti, rispettivamente, “all'introduzione nel territorio dell'Unione di piante originarie specificate di paesi terzi nei quali è nota la presenza dell'organismo specificato” nonché “allo spostamento di piante specificate all'interno dell'Unione”. In particolare, con la decisione in commento è stata prevista la definizione delle c.d. “zone delimitate”, ossia zone in cui è stata accertata la presenza di piante infette o che presentano i sintomi di una possibile infezione o, comunque, in grado di essere infettate perché prossime alle piante infette, oltreché delle c.d. “zone cuscinetto” costituite da una zona circostante di almeno 10 km rispetto a quella infetta. Nelle “zone delimitate” è stato imposto agli Stati l'obbligo di “rimuovere al più presto tutte le piante contagiate dall'organismo specificato unitamente a tutte le piante che presentano sintomi tali da indicare la possibile infezione” e “distruggere, *in situ* o in un luogo vicino situato all'interno della zona delimitata e appositamente designato, le piante intere, le parti di piante o il legname che potrebbero favorire la diffusione dell'organismo specificato”.

Il 6 gennaio 2015 è stato pubblicato il parere scientifico adottato dell'*European Food Safety Authority* (in prosieguo *EFSA*) su richiesta della Commissione europea dal titolo “*Scientific Opinion on the risks to plant health posed by Xylella fastidiosa in the EU territory, with the identification and evaluation of risk reduction options*” (cfr. *EFSA Journal*, Vol. 13, Issue 1, 2015). L'*EFSA* ha eseguito una valutazione del rischio fitosanitario e delle possibili misure di riduzione del rischio da *Xylella fastidiosa*. Il parere scientifico ha dimostrato che esiste una correlazione tra il batterio e la patologia di cui soffrono le piante esaminate e che la diffusione della *Xylella* è imputabile essenzialmente ad alcuni tipi di insetti la cui distanza di volo è

limitata ad un centinaio di metri. Al contempo però non è stata scientificamente dimostrata l'esistenza di un sicuro nesso causale tra il batterio ed il rapido disseccamento delle piante infette.

Sulla base di questo parere la Commissione ha adottato la decisione di esecuzione (UE) 2015/789, del 18 maggio 2015, con cui ha introdotto misure più rigorose rispetto alle precedenti. È stato, infatti, disposto: il divieto di impianto delle piante ospiti nelle zone infette (art. 5); nelle "zone delimitate" ed entro un raggio di 100 m. attorno alle piante risultate infette, ciascuno "Stato interessato è tenuto a rimuovere *immediatamente*" non solo "le piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute" ma anche "le piante notoriamente infette dall'organismo specificato" nonché "le piante che presentano sintomi indicativi della possibile infezione da parte di tale organismo o sospettate di essere infette da tale organismo" (art. 6). Inoltre, per la provincia di Lecce, in cui l'eradicazione del batterio non risultava più possibile, è stata prevista una "zona di contenimento" in cui lo Stato membro è tenuto alla rimozione almeno delle piante che sono risultate infette dall'organismo specificato se si trovano in una delle ubicazioni ivi indicate (art. 7) ed è "stabilita una zona di sorveglianza con un raggio di almeno 30 km, adiacente alla zona delimitata che copre la zona infetta della provincia di Lecce" (art. 8). Infine, sono stati previsti divieti di spostamento delle piante specificate all'interno dell'Unione (art. 9) e controlli sugli spostamenti autorizzati (art. 11) nonché norme sulla rintracciabilità (art. 10).

In esecuzione della summenzionata decisione, il Servizio Agricoltura della Regione Puglia ha ordinato ad alcuni proprietari di uliveti della provincia di Brindisi l'eradicazione immediata degli ulivi infetti e delle piante ospiti ancorché sane situate nel raggio di 100 metri. Quest'ultimi hanno proposto ricorso al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio che, previo accoglimento nel gennaio 2016 dell'istanza cautelare relativa alla sospensione della misura concernente la rimozione delle piante, ha proposto rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia circa la validità della decisione *de qua* alla luce dei principi di precauzione e di proporzionalità.

La Corte di giustizia, seguendo la procedura accelerata, con la sentenza resa il 9 giugno 2016, nelle cause riunite C-78/16 e C-79/16, ha confermato la validità delle misure disposte dalla Commissione *ex art. 6*, par. 2, lett. a), della decisione di esecuzione (UE) 2015/789. Il pronunciamento rileva, infatti, che nonostante non sussista piena certezza scientifica circa la correlazione tra batterio e disseccamento delle piante, il principio di precauzione (art. 191, par. 2, TFUE) giustifica l'adozione di misure di protezione – quali l'obbligo di rimuovere "immediatamente" le piante infette e quelle ospiti intorno a quelle infette ancorché sane – posto che in base ai dati scientifici disponibili al momento dell'adozione della stessa permane, comunque, un rischio reale di danno per la salute pubblica. La Corte sottolinea, al contempo, la natura non definitiva della misura contestata posto che la stessa può essere modificata qualora sopravvivano nuovi dati scientifici.

La misura è stata, inoltre, ritenuta legittima sotto il profilo della proporzionalità. I giudici di Lussemburgo hanno, infatti, ritenuto che l'obbligo di rimozione immediata anche delle "piante ospiti non infette collocate in un raggio di 100 metri" sia adeguato al perseguimento dell'obiettivo di protezione fitosanitaria previsto. A questa conclusione sono pervenuti alla luce di diverse valutazioni. La prima concerne l'inefficienza delle misure meno gravose precedentemente adottate al fine di arrestare la rapida evoluzione del fenomeno epidemico. La seconda attiene alla rinuncia da parte della Commissione all'applicazione della misura più radicale – quale, appunto, la rimozione delle piante ospiti non infette – nelle zone (come la provincia di Lecce) in cui l'eradicazione del batterio non



risulta più possibile. La decisione appare appropriata anche in virtù delle indagini scientifiche pubblicate dall'*EFSA* con cui è stato accertato, alla luce dei dati scientifici disponibili, che il batterio vettore, pur potendo raggiungere distanze maggiori, ha una capacità di volo massima di 100 metri.

La Corte ha, poi, vagliato la legittimità della misura anche sotto il profilo del mancato riconoscimento di un indennizzo per i proprietari degli ulivi abbattuti. E, a tal proposito, ha sostenuto che tale mancata previsione non ne inficia la validità atteso che non equivale all'esclusione del diritto, ben potendo lo stesso essere riconosciuto, sussistendone le condizioni, *ex art. 17* della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

Successivamente, la Commissione, da un lato, ha implementato la disciplina vigente con l'adozione della decisione esecutiva 2015/789/UE, del 17 dicembre 2015 con cui ha previsto l'adozione di "piani di emergenza" che gli Stati membri sono tenuti ad attuare in caso di presenza sospetta dell'organismo specificato e, dall'altro, dopo aver ripetutamente invitato l'Italia ad adottare tempestivamente le misure necessarie per l'eradicazione del batterio nocivo, ha dato l'avvio alla procedura di infrazione inviando una prima lettera di costituzione in mora nel 2015 e una lettera complementare nel 2016, seguite dal parere motivato nel 2017. Le Autorità italiane hanno replicato sostenendo che le procedure di abbattimento sono state ostacolate da ragioni di ordine giuridico inerenti sia ai plurimi ricorsi proposti in sede giurisdizionale sia alla complessità della procedura nazionale, ragioni quest'ultime che non hanno consentito di dare tempestiva esecuzione alle misure di eradicazione. Ciò ha comportato l'ulteriore diffusione del batterio come provato dalla notifica pervenuta alla Commissione nel marzo 2018 con cui l'Italia ha segnalato la presenza di un gran numero di focolai di *Xylella* anche in diverse parti della "zona cuscinetto" e, in particolare, negli ultimi 20 km della zona infetta adiacenti a tale zona cuscinetto. Conseguentemente, il 17 maggio 2018 la Commissione ha deferito l'Italia alla Corte di giustizia per non aver adeguatamente impedito l'ulteriore diffusione dell'organismo nocivo.

Da ultimo, l'elevato numero di focolai presenti nella "zona cuscinetto" ed il rischio di un'ulteriore diffusione del batterio verso il nord della regione Puglia hanno indotto la Commissione ad adottare l'ennesima decisione esecutiva, 2018/927/UE, del 27 giugno 2018, con cui è stata ulteriormente estesa la "zona delimitata" di 20 km verso il nord della Regione.

Questa complessa vicenda, che non sembra purtroppo aver ancor trovato un epilogo positivo, evidenzia quanto sia ostico il raggiungimento di un corretto bilanciamento tra interessi di portata generale, quali la protezione dell'ambiente e della salute umana e quelli di portata individuale, quali il diritto di proprietà. Pur tuttavia, gli accadimenti dimostrano come spesso il soddisfacimento di interessi generali realizzi anche il soddisfacimento di quelli personali atteso che la tempestiva adozione delle misure di protezione poste a tutela dell'ambiente da parte dell'Unione avrebbe potuto arginare la diffusione del fenomeno *Xylella* con conseguente riduzione degli ingenti danni economici e sociali che hanno colpito le comunità territoriali interessate.



La relazione del **MEDIATORE EUROPEO** per il 2017

di **NICOLA RUCCIA**

* Dottore di ricerca in Diritto internazionale e dell'Unione europea, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

APPROFONDIMENTI

Istituito con il Trattato di Maastricht, il Mediatore europeo, ai sensi dell'art. 228, par. 1, TFUE "è abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, e riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione, salvo la Corte di giustizia dell'Unione europea nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali". Sebbene la norma non definisca i casi di "cattiva amministrazione", quest'ultima può essere intesa sia come ipotesi di illegittimità di una determinata azione, sia come condotta impropria, ossia in contrasto con i criteri di trasparenza, efficacia, equità, correttezza e opportunità. Il Mediatore europeo può anche attivarsi d'ufficio, o sulla base di una denuncia presentata da un membro del Parlamento europeo. Trattasi, in altri termini, di un organo individuale incaricato di promuovere, a livello dell'Unione, la buona amministrazione, nelle circostanze in cui quest'ultima risulti compromessa. La sua azione, pertanto, ancorché non si esprima con atti giuridicamente vincolanti, ha una duplice finalità: riparare l'eventuale torto subito da colui che ha effettuato la denuncia; porre rimedio al problema di ordine generale sollevato da quest'ultima.

Lo scorso 17 maggio è stata presentata la relazione annuale del Mediatore europeo, Emily O'Reilly, riferita all'attività svolta durante l'anno precedente. Tale attività può essere ripartita in otto aree principali. La prima, e di gran lunga la più importante, si conferma essere quella concernente l'accesso ai documenti dell'Unione e i connessi casi di trasparenza. In questo ambito, nella consapevolezza che il fattore temporale è fondamentale, il Mediatore europeo ha introdotto una nuova e più rapida procedura, c.d. *Fast-Track* per le relative denunce, con l'obiettivo di permettere ai cittadini di ottenere una sua decisione in qualche settimana, anziché attendere diversi mesi. Applicato in via sperimentale nell'autunno dello scorso anno, in quello in corso il sistema *Fast-Track* è

diventato effettivo. Le principali decisioni adottate con tale procedura hanno riguardato: i) il caso dell'interruzione, da parte della Commissione, dei procedimenti di infrazione afferenti l'Ungheria e concernenti un contratto per la realizzazione di una centrale nucleare; ii) un'indagine riguardante dei documenti della Commissione relativi ad una fuga di informazioni; iii) un'inchiesta concernente la valutazione, da parte del Consiglio, dell'idoneità al ruolo di giudici e avvocati generali della Corte di giustizia e di giudici dei Tribunali dell'UE.

La seconda area di attività del Mediatore europeo, anche in termini di richieste d'intervento ricevute, ha riguardato le agenzie e gli altri organi dell'Unione. Particolarmente interessante appare la denuncia concernente le modalità di gestione dei vaccini contro il virus del papilloma umano (HPV) dell'Agenzia europea per i medicinali (EMA). È stata esaminata la procedura di deferimento – locuzione con cui, tecnicamente, si individua un sistema di gestione di medicinali già circolanti sul mercato – relativa al vaccino contro l'HPV per i casi di cancro della cervice uterina. Siffatta procedura è stata gestita dal comitato di valutazione dei rischi per la farmacovigilanza dell'EMA che è preposto al monitoraggio della sicurezza dei medicinali immessi sul mercato. Esso ha ricercato l'eventuale nesso causale tra il vaccino contro l'HPV e due specifiche sindromi, giungendo alla conclusione che non vi fossero prove dell'esistenza di tale nesso. Il Mediatore, per un verso, ha considerato come completa e indipendente la valutazione del comitato circa l'evidenza scientifica e, per altro verso, ha suggerito all'EMA di fornire, in futuro, quante più informazioni possibili sulle attività scientifiche condotte dai suoi comitati, nonché maggiori informazioni sui documenti in suo possesso, affinché risulti più semplice, per i cittadini, poter richiedere di accedervi.

Con riferimento alle attività intraprese d'ufficio dal Mediatore ex art. 228, par. 1, 2° comma, TFUE, si segnala un'indagine avviata – e non ancora conclusa – proprio nei confronti dell'EMA e

riguardante gli accordi che quest'ultima ha sottoscritto per disciplinare i rapporti con le case farmaceutiche, prima che esse presentassero domande di autorizzazione all'immissione in commercio di determinati farmaci. Il Mediatore, sottolineando come i rapporti in questione siano di interesse pubblico, se contribuiscono allo sviluppo e alla disponibilità di medicinali di alta qualità, ha manifestato la sua preoccupazione circa il rischio che gli stessi possano influenzare le successive decisioni dell'EMA sulle domande di autorizzazione all'immissione in commercio dei prodotti medicinali.

Anche l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) è stata oggetto di un'indagine del Mediatore, avviata su denuncia di un'associazione francese che la ha accusata di non fornire risposte adeguate a una serie di domande relative al suo ruolo nell'autorizzazione di una varietà di granoturco geneticamente modificata. L'EFSA, al termine dell'attività del Mediatore – recependo la proposta di quest'ultimo – ha fornito alla denunciante le informazioni richieste.

Il terzo ambito di azione del Mediatore europeo ha riguardato la responsabilità nel processo decisionale dell'Unione. Partendo dal principio che i cittadini europei devono poter seguire gli sviluppi delle discussioni relative alle proposte di atti legislativi, esso ha avviato un'indagine strategica sul livello di apertura e responsabilità dell'attività legislativa del Consiglio. Nella fattispecie, è stata rivolta a quest'ultimo una serie di domande cui è seguita una consultazione pubblica. Il Mediatore, inoltre, ha esaminato i documenti concernenti alcuni atti legislativi campione adottati nel corso del 2016, allo scopo di verificare le procedure interne di registrazione, categorizzazione e diffusione dei documenti medesimi.

Di grande attualità è la quarta area di interesse del Mediatore europeo, quella che concerne la trasparenza dell'attività di *lobbying*. Esso ha avanzato una serie di proposte in materia, che sono state recepite dalla Commissione. Sostanzialmente, è stato introdotto un registro per la trasparenza con l'obbligo d'iscrizione

MEDIATORE EUROPEO

dei membri dei gruppi di esperti, è prevista la pubblicazione degli inviti pubblici per l'adesione a un determinato gruppo e deve essere definita una politica relativa al conflitto di interesse per il coinvolgimento dei singoli esperti.

A seguito di una denuncia in materia, è stata avviata un'indagine concernente la Banca centrale europea e il c.d. Gruppo dei trenta, ossia un gruppo privato statunitense che riunisce personalità di alcune tra le principali banche centrali e private, nonché influenti rappresentanti delle istituzioni internazionali e del mondo accademico. L'indagine ha riguardato il rapporto intercorrente tra l'autorità monetaria centrale e i rappresentanti degli istituti di credito soggetti alla sua vigilanza prudenziale e facenti parte del suddetto Gruppo. In particolare, sono stati esaminati: i) la composizione e il finanziamento del Gruppo medesimo; ii) l'intenzione della BCE di rendere pubblici il programma oltre che il contenuto delle sessioni di tale consenso; iii) il numero di incontri a cui hanno partecipato l'attuale Presidente della BCE e i suoi predecessori. Tale indagine si è conclusa con la raccomandazione del Mediatore di sospendere la partecipazione della BCE al Gruppo in questione, allo scopo di evitare che la percezione circa la sua indipendenza possa essere compromessa.

Il quinto ambito di intervento del Mediatore europeo è rappresentato dalla tutela dei diritti fondamentali, con particolare riferimento a quelli di uguaglianza e di non discriminazione. Sotto questo profilo si segnala una denuncia concernente il ruolo della Commissione nell'attuazione dell'Accordo UE-Turchia sottoscritto nel 2016 la cui legittimità, peraltro, è stata oggetto di numerose critiche, anche a seguito delle ordinanze rese dal Tribunale il 28 febbraio 2017 nelle cause T-192/16, T-193/16 e T-257/16, *NF, NG e NM c. Consiglio europeo*, con le quali esso si è dichiarato incompetente a conoscere dei ricorsi di tre richiedenti asilo avverso l'Accordo medesimo. In base all'Accordo, la Turchia si impegna a riaccolgere gli immigrati irregolari che giungono in Grecia, in cambio dell'impegno dell'UE di inviarle più aiuti. I denunciatori hanno sostenuto che la Commissione non avesse risposto esaurientemente in merito ai timori avanzati sulla mancanza di valutazione dell'impatto del suddetto Accordo sui diritti umani dei richiedenti asilo che sarebbero stati rimpatriati in Turchia. È stato pertanto richiesto alla Commissione che nelle sue relazioni sullo stato di avanzamento dell'attuazione del medesimo Accordo fosse prevista una apposita sezione sui rischi di violazione dei diritti umani e sulle misure adottate al fine di ridurli. Peraltro, siccome l'unica fonte di informazioni autorevole relativa all'Accordo UE-Turchia è un comunicato stampa, il Mediatore ha invitato il Consiglio ad adottare un atto che riflettesse, in maniera più accurata e giuridicamente rilevante, il contenuto dell'Accordo in questione.

La sesta area di attività del Mediatore europeo ha riguardato le questioni etiche. L'attenzione, in particolare, è stata rivolta ai principi di responsabilità che i Commissari europei devono osservare e alle proposte di riforma sia del loro codice di condotta che del comitato etico, organismo che, tra le altre prerogative, verifica che le attività svolte dai membri della Commissione al termine del loro mandato siano compatibili con gli obblighi imposti dai Trattati. Il Mediatore ha avviato un'indagine, tuttora in corso, sul potere e sul ruolo di tale comitato con riferimento a diversi ex commissari. Inoltre, è stata condotta un'ulteriore indagine riguardante le regole adottate dalla Commissione per prevenire il conflitto di interessi di taluni consulenti speciali, ovvero esperti selezionati su base *ad hoc* per fornire consulenza specializzata ai Commissari. Infine, è stata posta una particolare attenzione ai casi c.d. delle porte girevoli, ossia alle situazioni di quei funzionari delle istituzioni e degli organi dell'Unione che si dimettono dal loro impiego a favore di uno nel settore privato o, viceversa, di quei soggetti impiegati in imprese, società o studi professionali che iniziano un percorso lavorativo all'interno dell'Unione. Trattasi, in entrambe le circostanze, di potenziali conflitti di interessi per i quali, al fine di mantenere standard etici elevati, è fatto divieto per

un anno agli ex alti funzionari delle istituzioni e degli organi dell'Unione di esercitare attività di *lobbying* nei confronti dei loro ex-colleghi su questioni di cui avevano avuto la responsabilità durante gli ultimi tre anni di servizio.

Il settimo ambito di intervento del Mediatore europeo afferisce agli appalti pubblici e alle sovvenzioni erogate dall'Unione. I controlli effettuati dalla Commissione sui progetti finanziati con risorse UE – e destinati a garantire la razionalità e l'effettività della spesa pubblica – generano talvolta delle controversie per le quali gli operatori coinvolti ricorrono al Mediatore. Per esempio, un'organizzazione belga senza scopo di lucro ha partecipato a uno di tali progetti che concerne, in particolare, le problematiche che le persone anziane devono affrontare nell'impiego di soluzioni *ICT*. Tale organizzazione si è rivolta al Mediatore dopo che la Commissione le ha comunicato di voler recuperare una parte dell'erogazione ricevuta poiché ha giudicato inaffidabile il sistema di rendicontazione dell'orario di lavoro dei propri dipendenti. Il Mediatore, esaminata la questione e riscontrato che, secondo i revisori impiegati dalla stessa Commissione, le rendicontazioni degli orari di lavoro di alcuni tra i progetti dell'organizzazione in questione erano legittimi e proporzionati, ha proposto alla suddetta istituzione – che ha accettato – di ridurre la somma oggetto di recupero. L'ottava, e ultima area, di interesse del Mediatore europeo riguarda la partecipazione dei cittadini alle politiche dell'Unione. Esso, in particolare, ha contribuito alla consultazione della Commissione sulla riforma del regolamento del diritto di iniziativa dei cittadini europei. All'uopo, è stata proposta la realizzazione di un sistema di raccolta firme gratuito *online* per le iniziative, oltre che la semplificazione dei requisiti sui dati. Occorre, infine, sottolineare come il Mediatore europeo abbia ricevuto, anche nel corso del 2017, numerose denunce che non rientrano nel suo mandato e concernenti, tra l'altro, la tutela dei consumatori, l'assistenza sanitaria, la tassazione e la materia bancaria. Frutto dell'errata convinzione che esso rappresenti una sorta di organo d'appello superiore ai difensori civici nazionali, tali denunce sono generalmente presentate contro organi pubblici e tribunali nazionali, nonché da enti privati. In queste ipotesi il Mediatore ha risposto ai denunciatori fornendo loro, qualora possibile, dei consigli e rinvii agli enti suscettibili di prestare appropriata assistenza.

Consulenza, denunce e indagini nel 2017

15 837

Persone assistite dal Mediatore europeo nel 2017



12 521

Consulenza fornita tramite la guida interattiva nel sito Internet dell'istituzione

2 181

Denunce gestite nel 2017

1 135

Richieste di informazioni risposte dall'istituzione

447

Indagini avviate dal Mediatore europeo nel 2017



433

Indagini avviate sulla base di denunce

14

Indagini avviate di propria iniziativa

363

Indagini chiuse dal Mediatore europeo nel 2017



348

Indagini basate su denunce chiuse

15

Indagini di propria iniziativa chiuse



Mediatore europeo

www.ombudsman.europa.eu



II PATRIMONIO CULTURALE EUROPEO: stato dell'arte e prospettive future

di MICAELA LASTILLA*

* Dottore di ricerca in Principi giuridici ed istituzioni tra mercati globali e diritti fondamentali, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Il patrimonio culturale europeo riveste un'importanza cruciale per le istituzioni dell'UE, impegnate nel sostegno di iniziative miranti a rafforzare la cooperazione politica su tale tema e a incrementare la consapevolezza sulla sua rilevanza sociale ed economica.

Dopo l'inserimento del patrimonio culturale tra le quattro priorità per la cooperazione europea in materia di cultura per il periodo 2015-2018, come definito nell'attuale piano di lavoro per la cultura adottato dal Consiglio e dai rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio il 25 novembre 2014, l'ultimo passo compiuto in tal senso è l'adozione della comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 22 maggio 2018, Una nuova agenda europea per la cultura, COM(2018)267 final.

È un documento elaborato in seguito alle consultazioni con gli *stakeholders*, sulla base di un bagaglio di buone pratiche ormai ricco e idoneo a ottimizzare le forme di collaborazione politica a livello UE nel settore della cultura e del patrimonio culturale nei prossimi anni. In particolare, il *background* della nuova agenda è frutto dell'esperienza maturata con le azioni intraprese nel quadro della precedente agenda del 2007 (comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 10 maggio 2007, Comunicazione su un'agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione, COM(2007)242 def.) che ha consacrato il patrimonio culturale come priorità nei piani di lavoro per la cultura del Consiglio, consentendo anche forme avanzate di cooperazione a livello europeo tramite l'introduzione del metodo aperto di coordinamento.

In quest'ottica, la recente agenda rappresenta un ulteriore passo avanti in quanto aggiorna i principi contenuti nella precedente agenda del 2007 alla luce dell'attuale contesto socio economico, focalizzandosi sull'influenza della cultura a livello sociale, economico e nelle relazioni internazionali.

Nello specifico, l'agenda fa seguito

all'auspicio espresso dai leader degli Stati membri e delle istituzioni in occasione del 60° anniversario della firma dei trattati di Roma, e ribadito alla riunione dei leader di Göteborg di novembre 2017 e dal Consiglio europeo di dicembre 2017, affinché si delinei un'Unione "in cui i cittadini abbiano nuove opportunità di sviluppo culturale e sociale e di crescita economica. [...] un'Unione che preservi il nostro patrimonio culturale e promuova la diversità culturale".

In tal senso, questo documento rappresenta il nucleo centrale della risposta della Commissione al mandato conferito dal Consiglio europeo del dicembre 2017, e offre un quadro di riferimento per la prossima fase di cooperazione a livello di UE, per affrontare le attuali sfide sociali attraverso il "potere trasformativo della cultura" (COM(2018)267, punto 8).

Peraltro, l'agenda è parte di un pacchetto più ampio di iniziative, tra le quali una strategia dedicata ai giovani per il 2019-2027 e la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 22 maggio 2018, Costruire un'Europa più forte: il ruolo delle politiche in materia di gioventù, istruzione e cultura, COM(2018)268 final, che definisce obiettivi e strumenti per la realizzazione di uno Spazio europeo dell'istruzione entro il 2025.

Complessivamente, il pacchetto mira a incentivare la dimensione culturale europea, migliorando la mobilità per l'apprendimento, le opportunità di istruzione e sottolineando il ruolo della cultura per lo sviluppo sociale ed economico. Nell'agenda, in particolare, vengono individuate le sfide che investono l'Europa e viene enfatizzato il ruolo della cultura al fine di affrontarle. A fronte dell'aumento delle ineguaglianze sociali dopo la crisi economica del 2008, del populismo, della radicalizzazione, delle minacce terroristiche, nonché delle trasformazioni digitali che incidono sulla società e sul modo di produrre e consumare cultura, quest'ultima è chiamata a svolgere una funzione centrale nella creazione di un senso di comunità tra

i popoli europei, contribuendo a colmare il divario tra gli Stati membri (COM(2018)267, punto 2).

Gli obiettivi strategici perseguiti dalla nuova agenda si articolano in tre diverse dimensioni, sociale, economica ed esterna, in ognuna delle quali il patrimonio culturale assume un ruolo di rilievo. Infatti, nel primo ambito, tra i *goal* previsti figura, oltre all'accessibilità alle attività culturali e alla mobilità dei professionisti del settore, la protezione del patrimonio culturale dell'Europa inteso come risorsa condivisa, al fine di incrementare "la consapevolezza della nostra storia comune (...) e di rafforzare un senso di identità europea comune (COM(2018)267, punto 4.1).

Nell'ambito della dimensione economica, la Commissione dedica attenzione all'importanza del restauro e della riqualificazione del patrimonio naturale e culturale nelle aree rurali, considerando il contributo che tali attività possono apportare alla crescita e alla sostenibilità, e sottolinea che la gestione integrata dei beni culturali e naturali ha un ruolo propulsivo nella loro scoperta da parte dei cittadini.

Quanto alla dimensione esterna, oltre a stabilire l'obiettivo di sostenere la cultura quale motore per lo sviluppo sostenibile e a promuoverla al fine di creare relazioni pacifiche tra le comunità, la Commissione enfatizza l'importanza di rafforzare la cooperazione in materia di patrimonio culturale e propone di aggiungere la protezione del patrimonio culturale agli incarichi delle missioni di politica di sicurezza e di difesa comune (COM(2018)267, punto 4.3). Nel citato documento il patrimonio culturale figura, insieme alla digitalizzazione, tra gli ambiti di azioni politiche trasversali in quanto funzionali al conseguimento di tutti gli obiettivi su esposti.

A questo proposito, l'Esecutivo UE dimostra di guardare oltre l'esperienza dell'Anno europeo del patrimonio culturale 2018, designato con decisione (UE) 2017/864 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, tracciando possibili azioni atte a "garantire un'eredità positiva di questa esperienza e contribuire alla nuova agenda" (COM(2018)267, punto 5.1). Durante

l'Anno europeo, individuato nel 2018 per il valore simbolico e storico per l'Europa e per il suo patrimonio culturale – basti pensare che ricorre il primo centenario della fine della prima Guerra mondiale – si sta assistendo a un virtuoso connubio tra la società civile, le istituzioni UE, gli Stati membri e gli operatori culturali.

Questi soggetti, infatti, tramite la realizzazione di migliaia di attività ed eventi in cofinanziamento con l'UE, che ha predisposto un *budget* di 8 milioni di euro, sono protagonisti di una gestione partecipata e plurilivello del patrimonio culturale europeo, valorizzato nella sua dimensione estetica, valoriale ed economica, con un approccio inclusivo incentrato sulla persona (art. 2, par. 2, decisione 2017/864). Solo in Italia, ad oggi, si stimano 10.150 manifestazioni ed eventi organizzati nell'ambito di questo programma, mirante a favorire la consapevolezza dell'importanza di proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali, anche tramite iniziative di educazione e sensibilizzazione capillare del pubblico (8° 'considerando', decisione 2017/864).

La Commissione, all'esito di tale esperienza, intende presentare un piano di azione per il patrimonio culturale, chiedendo al contempo agli Stati membri di redigere piani simili a livello nazionale; inoltre, propone di integrare i risultati dell'Anno europeo nei futuri programmi dell'UE e nella politica di coesione (COM(2018)267, punto 5.1).

La volontà della Commissione di assicurare un proficuo seguito all'Anno europeo del patrimonio culturale, peraltro, assume anche una dimensione esterna, considerando che tale esperienza, che vede già l'associazione dei Paesi balcanici occidentali, rappresenta un'opportunità unica per rinsaldare i legami culturali con i Paesi partner. Pertanto, l'Esecutivo UE intende assicurarsi che i partenariati nati durante l'Anno europeo proseguano come parte della cooperazione culturale dell'UE, nonché nel quadro di un nuovo piano di azione europeo per il patrimonio culturale (COM(2018)267, punto 4.3). La designazione del 2018 come Anno europeo del patrimonio culturale arricchisce il panorama già corposo di iniziative messe in atto dall'UE al fine di valorizzare il bagaglio culturale comune dei popoli europei sotteso al patrimonio culturale. Si allude, in particolare, alla decisione 1194/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che istituisce un'azione dell'UE per il marchio del patrimonio europeo, il cui valore aggiunto è dato dal contributo alla storia e alla cultura europee fornito dai siti selezionati, che sono 29 dal 2013 ad oggi.

Sul piano operativo, la Commissione mira a perfezionare i due strumenti di lavoro per la cooperazione culturale introdotti con la precedente agenda, ovvero il metodo aperto di coordinamento, che consente gli scambi di pratiche e la formulazione di proposte tra esperti dei ministeri e degli istituti culturali, e il dialogo strutturato, attraverso il quale l'Esecutivo UE mantiene un costante confronto con la società civile, e incentivare le collaborazioni tra operatori culturali *online*.

Si intende in particolare ampliare il dialogo strutturato, superando i temi oggetto del metodo aperto di coordinamento, anche tramite un maggior coinvolgimento della società civile nella preparazione dei Forum biennali della cultura (COM(2018)267, punto 6.2).

Non a caso, con la recente *Call for tender "Structured dialogue in the field of culture"*, la Commissione mira a migliorare la partecipazione dei cittadini alle attività culturali individuando l'organizzazione a cui affidare la gestione del dialogo strutturato attraverso la piattaforma *Voices of Culture*. Tramite questa struttura *online*, nel triennio 2015-2018 le 200 organizzazioni culturali aderenti hanno discusso di

sette temi legati alle politiche culturali e continueranno a confrontarsi per il periodo 2018-2020 su ulteriori tematiche individuate dalla Commissione, tra le quali il patrimonio culturale e la sua *governance*.

Sul piano finanziario, nell'ambito della nuova agenda e fino al 2020, la collaborazione politica troverà il sostegno del programma *Europa creativa* e di altri programmi UE che finanziano progetti culturali, mentre in seguito i canali di finanziamento dipenderanno dai nuovi programmi UE previsti nell'ambito del quadro finanziario pluriennale post-2021.

A questo proposito, appare di centrale importanza il rafforzamento di bilancio previsto per il programma *Europa creativa* nel nuovo ciclo di programmazione, contenuto nella proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che istituisce il programma Europa creativa (2021-2027) e che abroga il regolamento (UE) n. 1295/2013, COM(2018)366 final. Infatti, tra le novità proposte dalla Commissione per il programma in questione va annoverato l'incremento del 17% della dotazione finanziaria complessiva del programma, che arriva a 1,85 miliardi di euro a fronte degli attuali 1,46 miliardi.

Peraltro, con l'inclusione del programma nella rubrica "Coesione e valori" del quadro finanziario pluriennale 2021-2027, l'UE sembra sottolineare con maggiore vigore l'importanza che il settore culturale riveste non solo nella sua dimensione economica, ma anche sul piano della coesione sociale e della tutela della diversità delle espressioni culturali. Dagli atti menzionati emerge dunque la volontà dell'UE di procedere nella direzione di un rafforzamento del sostegno alle politiche culturali degli Stati membri, sebbene nel rispetto del principio di sussidiarietà, secondo un nuovo approccio basato su una concezione olistica che incentiva i contatti tra i settori della cultura e quelli di altre politiche.

Peraltro, questa concezione olistica è alla base della nozione stessa di patrimonio culturale accolta dall'UE, come si evince dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 22 luglio 2014, Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa, COM(2014)477 def., documento che ricalca le definizioni contenute nelle fonti pattizie adottate in ambito UNESCO. Ci si riferisce in particolare alla Convenzione dell'Aja del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, che vi include all'art. 1 i beni mobili o immobili che rivestono importanza *per il patrimonio culturale dei popoli*, nonché alla Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale del 2003, dalla quale si evince l'interdipendenza tra patrimonio culturale immateriale e materiale, che l'UE ha fatto propria (COM(2014)477, punto 1.1).

Dunque, le azioni a sostegno della valorizzazione e della conservazione, che vengono realizzate in un'ottica intergenerazionale, riguardano il patrimonio culturale europeo inteso come un *unicum*: mosaico costituito dai singoli patrimoni culturali nazionali e materia prima con cui costruire ponti di comprensione reciproca tra i popoli europei.





La normativa europea in materia di **BENESSERE DEGLI ANIMALI**

di **FRANCESCO E. CELENTANO***

* Dottorando in Principi giuridici ed istituzioni tra mercati globali e diritti fondamentali, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

APPROFONDIMENTI

Nel difficile bilanciamento tra esigenze di tutela della salute umana e sviluppo degli scambi e del commercio è intervenuto il Parlamento europeo (PE) che, il 3 maggio 2018, ha approvato, con 620 voti favorevoli, 14 contrari e 18 astenuti, la risoluzione su un divieto globale per porre fine alla sperimentazione animale nel settore dei cosmetici (2017/2922(RSP)). Nonostante si tratti di un documento non vincolante, la raccomandazione costituisce un tassello importante per fornire una nuova spinta verso l'adozione di una convenzione internazionale contro la sperimentazione animale per i cosmetici che, ad oggi, manca sul piano internazionale. Ed invero, se l'esigenza del raggiungimento di un giusto equilibrio tra i numerosi interessi in campo, tra tutti la salute umana e il commercio, è da tempo avvertita come essenziale, nondimeno, sul piano internazionale, manca uno strumento giuridico vincolante, diverso dalle convenzioni in materia di salvaguardia di specie a rischio o da quelle adottate a livello regionale su iniziativa del Consiglio d'Europa, che imponga agli Stati un'attenzione particolare al benessere degli animali impiegati a vario titolo nelle attività economiche.

Pertanto, il Parlamento europeo, nell'indicata risoluzione, ha chiesto al Consiglio e agli Stati membri di "facilitare e promuovere la conclusione di una convenzione internazionale contro la sperimentazione animale per i cosmetici", anche attraverso l'invio dell'atto al Segretario generale delle Nazioni Unite. Il Parlamento, in realtà, non si è limitato a richiedere l'invio della risoluzione e l'adozione di una convenzione, ma ha fornito alcuni elementi che potrebbero essere di particolare rilievo nell'elaborazione di un accordo internazionale in materia. A tal proposito, proprio evidenziando che l'Europa ha sviluppato "un fiorente e innovativo settore dei cosmetici che fornisce circa due milioni di posti di lavoro", il Parlamento ha tenuto a sottolineare che la scelta dell'Unione europea di vietare sperimentazioni sugli animali, proprio alla luce del florido mercato nel settore, è segno che non vi è stata alcuna incidenza negativa sul mercato e non ne è stato compromesso lo sviluppo.

Sul punto, infatti, va ricordato che la

sperimentazione ha costituito oggetto d'incisiva regolamentazione per il tramite del diritto derivato dell'Unione che ne ha introdotto il progressivo divieto già con la direttiva 76/768/CEE del Consiglio, del 27 luglio 1976, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai prodotti cosmetici, poi sostituita dal regolamento (CE) n. 1223/2009 del Parlamento e del Consiglio, del 30 novembre 2009, integrato dalla direttiva 2010/63/UE del Parlamento e del Consiglio, del 22 settembre 2010, sulla protezione degli animali utilizzati ai fini scientifici, recepita in Italia con il d.lgs. n. 26 del 4 marzo 2014.

Se da un lato, però, come ricordato in sede parlamentare, il divieto di sperimentazione nel settore della cosmesi è in vigore, nel territorio dell'Unione, dall'11 settembre 2004 per i prodotti finiti e dall'11 marzo 2009 per gli ingredienti, dall'altro lato, nel quadro di una costante evoluzione del diritto, il problema attuale è sostanzialmente connesso, invece, alla regolamentazione della dimensione produttiva e commerciale extra europea. Partendo dalla considerazione per cui l'80% dei membri della comunità internazionale consente ancora la sperimentazione animale anche nel settore della cosmesi, la risoluzione in analisi, prendendo ad esempio i traguardi regolamentari raggiunti in Australia e Corea del Sud, formula l'auspicio di raggiungere un divieto globale già entro il 2023. Inoltre, la portata internazionale della questione trova fondamento in via generale nell'art. 3, par. 5, del Trattato sull'Unione europea (TUE), in vigore dal 1° dicembre 2009, che nel delineare la dimensione internazionale dell'Unione, definisce "lo sviluppo del diritto internazionale" uno degli obiettivi prioritari nel quadro dell'equo commercio e dello sviluppo sostenibile. In particolare, invece, la questione della carenza di regole extra-europee, in quanto potenziale causa di una concorrenza sleale sfavorevole a chi produce nel territorio unionale ed è quindi sottoposto al divieto, impone, come segnalato nel punto 16 della risoluzione, una necessaria attenzione volta a "garantire condizioni di parità per tutti i prodotti immessi sul mercato dell'UE (...) e che nessuno di essi sia stato sperimentato su animali in un Paese terzo". In

quest'ambito era intervenuta già la Corte di giustizia che, con la sentenza del 21 settembre 2016, causa C-592/14, *European Federation for Cosmetic Ingredients*, ha ammesso la possibilità di vietare la commercializzazione nel territorio europeo di cosmetici per i quali, per comprovarne la sicurezza, le aziende avevano proceduto a testare alcuni ingredienti su animali sia pure nel rispetto della normativa dello Stato terzo di produzione.

Pertanto, nel quadro di un'evidente trasversalità delle ripercussioni derivanti da limiti imposti all'utilizzo degli animali, il Parlamento europeo ha posto l'attenzione soprattutto su un necessario impegno a promuovere a livello internazionale gli sforzi in materia di tutela del benessere animale posto che questo, nel corso del tempo, ha trovato nel diritto derivato e nella giurisprudenza della Corte di giustizia importanti riconoscimenti. In tal senso, è bene ricordare che l'iniziativa parlamentare trova fondamento, anzitutto, nel diritto primario dell'Unione che all'art. 13 del Trattato sul funzionamento (TFUE) definisce "esseri senzienti" gli animali statuendo la necessità di tenerne conto nell'elaborazione delle politiche, statali e unionali, in una moltitudine di settori che vanno dai trasporti alla ricerca scientifica.

Partendo dal presupposto che il fine ultimo della regolamentazione europea è comunque quello della tutela della salute umana è bene evidenziare che il benessere animale altro non è se non una declinazione del potenziale diritto alla vita dei c.d. *non umani*, che trova negli interessi alimentari, scientifici e commerciali un limite difficilmente superabile. Ciò nonostante, la sensibilità rispetto all'esistenza di potenziali diritti degli animali, sostanziati nelle politiche volte a garantirne il benessere, aveva trovato spazio già nella Dichiarazione n. 24 allegata al Trattato di Maastricht del 1992 e nel Protocollo n. 33 del Trattato di Amsterdam del 1999. Inoltre, sia pur in modo più graduale, le disposizioni concernenti il benessere degli animali hanno trovato spazio, quali doveri dello Stato, in taluni testi costituzionali di Paesi membri, come nel caso della Germania (art. 20, lett. a) e del Lussemburgo (art. 11 bis). L'imposizione di un divieto alla speri-

BENESSERE DEGLI ANIMALI

mentazione nel settore della cosmesi rientra, quindi, come anticipato, in una più ampia opera di regolamentazione del benessere animale che nel rappresentare un *unicum* a livello internazionale resta, però, sostanzialmente antropocentrica in quanto orientata a garantire agli stessi dei diritti residuali rispetto alla tutela della salute umana tanto in campo alimentare quanto in quello farmaceutico e cosmetico. Si pensi, infatti, alla deroga prevista dai citati atti unionali in materia di sperimentazione che permette di effettuare test riguardanti taluni aspetti particolarmente rischiosi per la salute umana, tra cui la tossicità da dose ripetuta. Le norme di diritto derivato trovano riscontro, inoltre, in un interesse crescente dei cittadini dell'Unione rispetto alla salvaguardia del benessere animale. A tal proposito è bene ricordare quanto rilevato da Eurobarometro con il sondaggio n. 442, del marzo 2016, *Attitudes of European Toward Animal Welfare*. In questa occasione, infatti, i cittadini dell'Unione hanno manifestato il proprio interesse rispetto all'impiego di animali nelle attività economiche affermando, in nove casi su dieci, che i prodotti importati dovrebbero rispettare le leggi europee sul benessere degli animali e che la UE dovrebbe fare di più per promuovere una maggiore consapevolezza in materia tanto che, per il 68% degli intervistati, le decisioni dovrebbero essere prese a livello europeo, stante la necessità, manifestata nell'89% dei casi, di imporre mediante tali norme un'attenta cura dei *non umani* usati per finalità commerciali. All'interesse palesato dai cittadini si è aggiunto poi l'attivismo delle organizzazioni non governative del settore che hanno promosso, nell'ambito del diritto d'iniziativa sancito dall'art.

benessere è comunque una priorità nella normativa unionale. In quest'ampia cornice in cui il mercato europeo, con i suoi 500 milioni di consumatori, risulta essere un decisivo protagonista, rileva, quindi, il ruolo degli operatori non governativi, in particolare delle imprese, nell'attuazione ed implementazione delle previsioni legislative. Se, infatti, i Paesi membri sono ormai tenuti a dare attuazione alle disposizioni in materia di benessere degli animali e gli esempi citati hanno esPLICITATO un interessamento crescente della popolazione, proprio alle imprese, sempre più assoggettate al valore reputazionale delle proprie attività, spetta il compito d'innovare i processi produttivi favorendo il completamento, in senso restrittivo, della normativa di settore di cui sono destinatarie. Ed invero, come in molti altri settori dell'economia attuale, l'effettività delle norme non può prescindere dal coinvolgimento attivo quanto volontario delle aziende. Intanto, mentre le organizzazioni non governative stanno avviando campagne di sensibilizzazione dei propri aderenti rispetto ad imprese che, nel settore della moda come della cosmesi, non si avvalgono più degli animali come *risorse* produttive, non è da escludere l'istituzione di certificazioni europee che, come nel caso dell'*Eco-label* per l'ambiente, possano attestare il comportamento delle imprese anche rispetto agli animali. Pertanto, riteniamo che, in presenza di una regolamentazione già articolata com'è quella analizzata, mentre alle imprese spetta il dovere di applicarla e l'interesse d'implementarla, gli Stati più che elaborare nuove regole dovrebbero concentrarsi su "how implementation of animal welfare standards can be transparently monitored and



11, par. 4, TUE, la campagna *Stop Vivisection*, presentata alla Commissione europea il 3 marzo 2015 con 1 milione e 17 mila firme a supporto. L'iniziativa, nel chiedere l'abrogazione della citata direttiva 2010/63/UE ritenuta troppo blanda, soprattutto in materia di sperimentazione per fini medici, pur non avendo raggiunto l'obiettivo prefissatosi rileva in quanto ha determinato un ulteriore passo in avanti in termini di consapevolezza delle problematiche connesse alla questione. La Commissione, con la comunicazione del 3 giugno 2015, C(2015)3773 final, presentata in risposta alla richiesta dei cittadini, nel rimarcare l'intenzione di "abolire gradualmente la sperimentazione", non soltanto nell'ambito della cosmesi, ha chiarito che un divieto assoluto e immediato costituirebbe un potenziale blocco del mercato europeo. A ciò ha aggiunto che tale divieto non farebbe altro che incrementare la sperimentazione al di fuori del territorio UE riducendo, di fatto, le garanzie stesse per gli animali il cui

evaluated at the national level", così come statuito, l'8 dicembre 2016, dall'Organizzazione mondiale per il benessere degli animali (OIE) con la raccomandazione di Guadalajara. In tal senso, infatti, se la Commissione ha affermato che l'apposizione di un divieto assoluto di sperimentazione trova nel mercato il suo principale limite, alle imprese, già sottoposte ai vincoli delle norme unionali e nazionali in materia di benessere degli animali, spetta, quindi, il compito essenziale d'innovare i propri processi produttivi. In questa direzione, il bilanciamento degli interessi in campo passa necessariamente dall'adozione di politiche industriali adeguate agli scopi, in linea con quanto statuito dalla citata comunicazione C(2015)3773 e in aderenza con l'obiettivo, posto come prioritario dalla direttiva 2010/63 e dalla risoluzione del PE, di favorire, per il tramite dell'innovazione e della ricerca, l'uso di metodi alternativi alla sperimentazione animale.

La POLITICA DI COESIONE post-2020

di IRENE PAOLINO

Il 2 maggio scorso la Commissione europea ha presentato la sua proposta per il prossimo quadro finanziario relativo al periodo 2021-2027. Questa proposta rappresenta l'avvio ufficiale al processo di revisione del bilancio pluriennale e contestualmente alla modernizzazione della politica di coesione, una delle più concrete espressioni di solidarietà dell'UE.

Ritenuta bene comune europeo dal nostro stesso Ministero per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno, la politica di coesione costituisce l'espressione più visibile della capacità dell'UE di guardare ai bisogni dei suoi cittadini, con un'attenzione particolare sia ai parametri di sviluppo e di benessere della popolazione che ai criteri macroeconomici, e con un deciso orientamento alla crescita inclusiva e sostenibile.

La politica di coesione, infatti, grazie alla cospicua dotazione finanziaria di 373 miliardi di euro in impegni per il periodo post-2020 - a disposizione dell'Italia una dotazione finanziaria aumentata del 6% rispetto all'attuale programmazione - si configura come la principale politica di investimento dell'UE, priorità fondamentale per le regioni europee ed emblema di un forte e diretto legame con l'UE. Considerata, quindi, la finalità di questa politica, la dotazione finanziaria è stata aumentata per realizzare adeguatamente le politiche in favore dell'innovazione, della ricerca, delle infrastrutture digitali, energetiche e di trasporto, dei sistemi di istruzione e formazione, delle azioni di contrasto e mitigazione dei cambiamenti climatici, al fine di sostenere lo sviluppo nelle regioni e rilanciare gli investimenti.

Nata con l'obiettivo di allineare la convergenza economica e sociale tra tutte le regioni degli Stati membri, a seconda delle specificità territoriali, la politica di coesione conferma, anche per la prossima programmazione, la consueta classificazione tra regioni meno sviluppate, in transizione e più sviluppate. Ma, grazie ad un aggiornamento dei criteri di ripartizione delle risorse tra gli Stati membri, la Commissione europea propone per l'Italia un aumento dello stanziamento a 43,4 miliardi di euro a prezzi correnti, contro i 36 miliardi circa dell'attuale programmazione, calcolati per l'80% sulla base del criterio del PIL pro capite, in modo da rispecchiare la prosperità regionale, integrato con nuovi indicatori che prendono in considerazione, in particolare, l'alto livello di disoccupazione giovanile, il basso livello di istruzione, l'impatto dei cambiamenti climatici e dei flussi migratori.

Il nuovo metodo di assegnazione dei fondi si basa sulla cosiddetta "formula di Berlino", adottata dal Consiglio europeo nel 1999 e più volte modificata durante i vari periodi di programmazione per rispecchiare l'evoluzione della coesione econo-

mica e sociale.

La formula prevede metodi di calcolo diversi per le tre diverse categorie di regioni, che tengono conto sia del divario tra il PIL pro capite di una regione e la media dell'UE sia dei più importanti nodi sociali, economici e territoriali che meglio rispecchiano l'attuale situazione socioeconomica, come appunto la disoccupazione, la bassa densità di popolazione e, per le regioni più sviluppate, i livelli di istruzione.

Per la prossima programmazione, questo sistema di assegnazione delle risorse a valere sulla politica di coesione viene, dunque, lievemente modificato per concentrare una maggiore quantità di risorse sugli Stati membri meno sviluppati e rafforzare l'assistenza finanziaria su quelle regioni, più ricche, che

stanno affrontando una fase di transizione industriale. Inoltre, la Commissione propone una "rete di sicurezza" per scongiurare gli effetti negativi di eventuali modifiche troppo brusche nelle assegnazioni dei fondi agli Stati membri, che pur basandosi ancora prevalentemente sul PIL pro capite, prevedono, come già detto, anche l'introduzione di nuovi criteri per tutte le categorie di regioni.

Ma vediamo ora quali sono le principali novità introdotte dalla proposta della CE sulla politica di coesione.

Innanzitutto, una maggiore concentrazione tematica, per cui, rispetto agli 11 obiettivi del periodo di programmazione 2014-2020, la nuova politica di coesione concentrerà le proprie risorse su 5 obiettivi strategici, in cui l'UE intende raggiungere i massimi risultati:

- 1) un'Europa più intelligente, mediante l'innovazione, la digitalizzazione, la trasformazione economica e il sostegno alle piccole imprese;
- 2) un'Europa più verde e priva di emissioni di carbonio, grazie all'attuazione dell'accordo di Parigi e agli investimenti nella transizione energetica, nelle energie rinnovabili e nella lotta contro i cambiamenti climatici;
- 3) un'Europa più connessa, per dotarsi di reti di trasporto e digitali strategiche;
- 4) un'Europa più sociale, per raggiungere risultati concreti riguardo al pilastro europeo dei diritti sociali e favorire l'occupazione di qualità, l'istruzione, il miglioramento delle competenze professionali, l'inclusione sociale e un equo accesso alla sanità;
- 5) un'Europa più vicina ai cittadini, per sostenere strategie di sviluppo gestite a livello locale e in particolare uno sviluppo urbano sostenibile in tutta l'UE.

La ripartizione delle risorse sui 5 obiettivi politici non avverrà più a livello regionale, bensì a livello nazionale, per consentire una maggiore flessibilità nella configurazione dei singoli



programmi operativi e un migliore adeguamento alle esigenze regionali. Un altro fondamentale principio che ha ispirato la Commissione nel mettere a punto le nuove disposizioni relative alla politica di coesione 2021-2027 è la semplificazione. Già all'inizio del suo mandato, nel 2015, la Commissione Juncker aveva incaricato un gruppo ad alto livello, composto da esperti indipendenti, di presentare proposte concrete volte a semplificare l'accesso e l'utilizzo dei fondi europei, anche in preparazione del quadro post-2020. La necessità di ridurre il numero di norme e di renderle più chiare è stata sottolineata dalla stessa Commissione nel documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE, presentato nel giugno del 2017. Tale esigenza è stata confermata anche dai cittadini dell'UE durante una consultazione pubblica, condotta lo scorso gennaio, in cui l'80% degli intervistati ha evidenziato la necessità di snellire le norme e le trafale burocratiche a carico dei beneficiari dei fondi.

A tal fine, la Commissione ha proposto un *corpus* unico di norme per i 7 fondi europei attuati in regime di gestione concorrente, che semplificherà la vita sia ai gestori che ai beneficiari.

Le norme tengono conto sia delle specificità dei singoli fondi, quali il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo di coesione, il Fondo sociale europeo, il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, il Fondo asilo e migrazione, il Fondo sicurezza interna e strumento per la gestione delle frontiere e dei visti, sia in particolare della diversità nelle impostazioni, nei gruppi target e nelle modalità di attuazione nei diversi Stati membri dell'UE.

Tale *corpus* unico faciliterà, inoltre, le sinergie tra i diversi fondi esistenti, sia nel contesto dei piani di sviluppo urbano integrato, volti a riqualificare le aree urbane degradate, sia nel contesto delle strategie locali di integrazione dei migranti e dei richiedenti asilo, sia nell'ambito dell'integrazione sociale e professionale a lungo termine.

Le nuove disposizioni consentono, inoltre, di aumentare le sinergie tra i fondi strutturali e la vasta gamma di strumenti di bilancio a disposizione dell'UE, quali la politica agricola comune, il programma per l'innovazione e la ricerca Orizzonte Europa, lo strumento per la mobilità e l'apprendimento Erasmus plus, e LIFE, il programma per l'ambiente e l'azione per il clima.

Inoltre, nell'ottica di agevolare le piccole imprese, saranno semplificate le opzioni in materia di costi. I beneficiari non saranno più obbligati a presentare ciascuna singola fattura o busta paga, ma potranno sottoporre delle stime – ad esempio tassi forfettari o prezzi fissi – per determinate categorie di costi, o per i costi relativi al personale e altre spese generali, come le assicurazioni o i canoni di locazione, e potranno essere rimborsati sulla base dei risultati raggiunti.

All'avvio del nuovo periodo di programmazione, non sarà più necessario il lungo processo di designazione delle autorità di gestione incaricate dell'attuazione dei programmi in materia di politica di coesione come per il periodo di programmazione 2014-2020, ma gli Stati membri potranno continuare ad applicare l'attuale sistema di gestione e attuazione. Anche le procedure di audit e di controllo saranno semplificate. In particolare, nelle regioni che hanno mostrato un buon funzionamento del sistema di gestione e controllo dei programmi operativi e hanno raggiunto ottimi risultati (ad esempio, un basso tasso di errore), la Commissione propone di ricorrere in misura più ampia alle procedure di controllo nazionali in vigore. Viene peraltro esteso il principio dell'audit unico, che prevede che i beneficiari dei fondi, come le piccole imprese e i piccoli imprenditori, siano sottoposti a un unico controllo piuttosto che a controlli molteplici e non pienamente coordinati.

Inoltre, la Commissione propone di rendere più flessibile il nuovo quadro normativo attraverso una serie di previsioni.

In primo luogo, è prevista una revisione intermedia che avrà luogo nel 2024 e che sfocerà in una relativa riprogrammazione nel 2025. Quando verranno adottati i programmi per il periodo di programmazione 2021-2027, solo gli stanziamenti

corrispondenti al periodo 2021-2024 verranno destinati alle priorità.

Gli stanziamenti per gli anni 2026 e 2027 verranno assegnati a seguito di un'approfondita revisione, in cui gli Stati membri riesamineranno i programmi tenendo conto di quattro elementi:

- le problematiche individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese adottate nel contesto del semestre europeo nel 2023 e nel 2024;
- la situazione socioeconomica dello Stato membro o della regione interessata;
- i progressi compiuti nel raggiungimento dei risultati previsti nell'ambito del quadro di riferimento relativo all'efficacia dell'attuazione;
- il risultato dell'adeguamento tecnico che verrà svolto nel 2024 e che prevede il riesame delle dotazioni nazionali per la politica di coesione sulla base dei dati statistici.

In secondo luogo, la proposta prevede la possibilità di trasferire fondi - la soglia per tali trasferimenti è fissata al 5% del bilancio stanziato - da una voce prioritaria ad un'altra nel contesto di un programma dell'UE, senza necessità di richiedere l'approvazione ufficiale della Commissione europea.

In terzo luogo, la proposta prevede una clausola specifica che scatta in caso di calamità naturali o di crisi migratorie e dei rifugiati, grazie alla quale le nuove norme della politica di coesione dovrebbero consentire risposte più rapide ed efficaci nella mobilitazione dei finanziamenti sin dal primo giorno dell'evento.

Inoltre, la Commissione propone di rinsaldare il collegamento tra la politica di coesione e il semestre europeo per favorire un contesto propizio all'attività imprenditoriale, in modo da realizzare appieno il potenziale degli investimenti nazionali ed europei. In tal modo, si auspica che l'aumentato sostegno della politica di coesione alle riforme strutturali possa garantire il massimo livello di complementarità e di coordinamento con il programma di sostegno alle riforme che saranno realizzate nell'ambito del semestre europeo e della *governance* economica dell'Unione.

Infine, la proposta della Commissione prevede un più profondo radicamento con il territorio per gestire meglio esigenze territoriali specifiche che dovranno essere fronteggiate dalle regioni, dalle città e dalle aree metropolitane, quali per esempio la lotta contro l'esclusione e contro il cambiamento climatico o l'integrazione dei migranti.

Per questo motivo, la Commissione propone di rafforzare ulteriormente sia la dimensione urbana della politica di coesione, sostenendo le strategie di crescita a gestione locale, che dovrebbero essere elaborate e approvate dalle competenti autorità locali o territoriali sotto forma di "investimenti territoriali integrati" e di "sviluppo locale di tipo partecipativo", sia la cooperazione interregionale e transfrontaliera. Per cui le regioni, nell'ambito di tutti i 5 obiettivi strategici, potranno utilizzare parte della propria dotazione per finanziare progetti realizzati in collaborazione con altre regioni dell'UE, applicando il valore aggiunto della cooperazione interregionale e transfrontaliera a tutti i programmi della politica di coesione. Dunque, per garantire che i fondi europei comincino a produrre risultati concreti, è fondamentale che l'accordo sul quadro finanziario pluriennale dell'UE e sulle relative proposte settoriali sia raggiunto prima possibile. Nel caso l'accordo sul prossimo bilancio a lungo termine fosse raggiunto nel 2019, questo consentirebbe un'agevole transizione tra l'attuale programmazione (2014-2020) e quella successiva (2021-2027) e garantirebbe la prevedibilità e la continuità dei finanziamenti. In caso di ritardi analoghi a quelli verificatisi all'inizio dell'attuale periodo di bilancio 2014-2020, invece, 100.000 progetti potrebbero non essere avviati nei tempi previsti.

Norme di interesse generale

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (GURI)

LEGGE 1° ottobre 2018, n. 117, Introduzione dell'obbligo di installazione di dispositivi per prevenire l'abbandono di bambini nei veicoli chiusi (GURI n. 238, del 12 ottobre 2018).

LEGGE 11 ottobre 2018, n. 125, Ratifica ed esecuzione dei seguenti Trattati: a) Trattato di estradizione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo dello Stato degli Emirati arabi uniti, fatto ad Abu Dhabi il 16 settembre 2015, con Scambio di Note fatto ad Abu Dhabi il 27 novembre 2017 e il 17 gennaio 2018; b) Trattato di mutua assistenza giudiziaria in materia penale tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo degli Emirati arabi uniti, fatto ad Abu Dhabi il DECRETO LEGISLATIVO 21 giugno 2018, n. 88, Attuazione della direttiva 2014/50/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai requisiti minimi per accrescere la mobilità dei lavoratori tra Stati membri migliorando l'acquisizione e la salvaguardia di diritti pensionistici complementari (GURI n. 161, del 13 luglio 2018).

DECRETO LEGISLATIVO 7 settembre 2018, n. 114, Attuazione della direttiva (UE) 2016/1629 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, che stabilisce i requisiti tecnici per le navi adibite alla navigazione interna, che modifica la direttiva 2009/100/CE e che abroga la direttiva 2006/87/CE (GURI n. 232, del 5 ottobre 2018).

DECRETO-LEGGE 4 ottobre 2018, n. 113, Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (GURI n. 231, del 4 ottobre 2018).

Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (GUUE)

Regolamento (UE) 2018/825 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica il regolamento (UE) 2016/1036 relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di *dumping* da parte di paesi non membri dell'Unione europea e il regolamento (UE) 2016/1037 relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di sovvenzioni provenienti da paesi non membri dell'Unione europea (GUUE L 143, del 7 giugno 2018). Regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio (GUUE L 150, del 14 giugno 2018).

Regolamento (UE) 2018/841 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura nel quadro 2030 per il clima e l'energia, e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013 e della decisione n. 529/2013/UE (GUUE L 156, del 19 giugno 2018).

Regolamento (UE) 2018/842 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013 (GUUE L 156, del 19 giugno 2018).

Regolamento (UE) 2018/946 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2018, che sostituisce gli allegati A e B del regolamento (UE) 2015/848, relativo alle procedure di insolvenza (GUUE L 171, del 6 luglio 2018).

Regolamento (UE) 2018/956 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, concernente il monitoraggio e la co-

municazione delle emissioni di CO₂ e del consumo di carburante dei veicoli pesanti nuovi (GUUE L 173, del 9 luglio 2018).

Regolamento (UE) 2018/1092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che istituisce il programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa, volto a sostenere la competitività e la capacità di innovazione dell'industria della difesa dell'Unione (GUUE L 200, del 7 agosto 2018).

Regolamento (UE) 2018/1240 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 settembre 2018, che istituisce un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) e che modifica i regolamenti (UE) n. 1077/2011, (UE) n. 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226 (GUUE L 236, del 19 settembre 2018).

Regolamento (UE) 2018/1241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 settembre 2018, recante modifica del regolamento (UE) 2016/794 ai fini dell'istituzione di un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) (GUUE L 236, del 19 settembre 2018).

Regolamento (UE) 2018/1475 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 ottobre 2018, che fissa il quadro giuridico del Corpo europeo di solidarietà e che modifica il regolamento (UE) n. 1288/2013, il regolamento (UE) n. 1293/2013 e la decisione n. 1313/2013/UE (GUUE L 250, del 4 ottobre 2018). Regolamento (UE) 2018/1504 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 ottobre 2018, che abroga il regolamento (UE) n. 256/2014, sulla comunicazione alla Commissione di progetti di investimento nelle infrastrutture per l'energia nell'Unione europea (GUUE L 258, del 15 ottobre 2018).

Direttiva (UE) 2018/912 del Consiglio, del 22 giugno 2018, che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto in relazione all'obbligo di rispettare un'aliquota normale minima (GUUE L 162, del 27 giugno 2018).

Direttiva (UE) 2018/957 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, recante modifica della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GUUE L 173, del 9 luglio 2018).

Direttiva (UE) 2018/958 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni (GUUE L 173, del 9 luglio 2018).

Decisione (UE) 2018/412 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2018, che modifica la decisione n. 466/2014/UE, sulla concessione di una garanzia dell'Unione alla Banca europea per gli investimenti in caso di perdite relative ad operazioni di finanziamento a sostegno di progetti di investimento al di fuori dell'Unione (GUUE L 76, del 19 marzo 2018).

Decisione (UE) 2018/646 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 aprile 2018, relativa a un quadro comune per la fornitura di servizi migliori per le competenze e le qualifiche (Europass) e che abroga la decisione n. 2241/2004/CE (GUUE L 112, del 2 maggio 2018).

Decisione (UE) 2018/853 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, recante modifica del regolamento (UE) n. 1257/2013 e delle direttive 94/63/CE e 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e delle direttive 86/278/CEE e 87/217/CEE del Consiglio per quanto riguarda le norme procedurali in materia di elaborazione delle relazioni in materia ambientale e che abroga la direttiva 91/692/CEE del Consiglio (GUUE L 150, del 14 giugno 2018).

Decisione (UE, Euratom) 2018/994 del Consiglio, del 13 luglio 2018, che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio del 20 settembre 1976 (GUUE L 178, del 16 luglio 2018).

Sulla scena europea

SULLA SCENA EUROPEA

Legiferare meglio: la Commissione sul rafforzamento della sussidiarietà e della proporzionalità

Con le elezioni europee che si profilano all'orizzonte e nel contesto del dibattito sul futuro dell'Europa, la Commissione europea ha presentato una comunicazione su come rafforzare i principi di proporzionalità e di sussidiarietà nel processo decisionale dell'UE, dando seguito alle raccomandazioni dell'apposita *task force*. La Commissione ha illustrato in che modo i principi di sussidiarietà e di proporzionalità informeranno i suoi interventi futuri e come possiamo rafforzarne ulteriormente il ruolo nella definizione delle politiche dell'UE. Tra gli obiettivi principali rientrano quello di rendere più agevole per i parlamenti nazionali il rispetto dei termini per la presentazione dei loro pareri sui progetti di proposte, nonché quello di migliorare le modalità per raccogliere le opinioni delle autorità regionali e locali nelle consultazioni pubbliche. Anche la piattaforma REFIT, che valuta l'onere normativo della vigente legislazione dell'UE, dovrebbe essere rimodellata per aumentare la presenza delle autorità locali e regionali e dovrebbe volgere la sua attenzione anche a sussidiarietà e proporzionalità.

L'UE e Singapore intensificano i rapporti economici e politici

L'Unione europea e Singapore hanno firmato tre accordi innovativi nel settore delle relazioni politiche, commerciali e d'investimento che segnano un notevole passo avanti verso una maggiore presenza dell'UE in un'importante regione in rapida crescita. Gli accordi firmati sono l'accordo commerciale UE-Singapore, l'accordo sulla protezione degli investimenti UE-Singapore e l'accordo quadro di partenariato e cooperazione. Nell'ambito dell'ASEAN, Singapore è il partner principale dell'UE, con scambi bilaterali di merci per un valore complessivo di 53,3 miliardi di € (2017) e di servizi per 44,4 miliardi di € (2016). L'accordo commerciale con Singapore eliminerà quasi tutti i dazi rimanenti su taluni prodotti europei, semplificherà le procedure doganali e istituirà norme e parametri rigorosi. Esso semplifica lo scambio di merci, promuovendo nel contempo la crescita verde, apre il mercato a servizi di telecomunicazioni, ambientali e ingegneristici. L'accordo comprende anche un ampio capitolo su commercio e sviluppo sostenibili e a tal fine stabilisce norme rigorose in materia di lavoro, sicurezza, protezione dell'ambiente e del consumatore e potenzia le azioni comuni a favore dello sviluppo sostenibile e dei cambiamenti climatici.

172 milioni di euro per promuovere i prodotti agroalimentari all'interno e all'esterno dell'UE

La Commissione europea stanzierà un finanziamento di 172,5 milioni di euro provenienti dal bilancio agricolo dell'UE per promuovere i prodotti agroalimentari dell'UE in Europa e nel resto del mondo. Nel corso dei prossimi tre anni saranno avviate 79 campagne relative a un'ampia gamma di prodotti tra cui i prodotti lattiero-caseari, le olive e l'olio d'oliva nonché gli ortofrutticoli. I programmi sono volti ad aiutare i produttori del settore agroalimentare dell'UE a far conoscere la qualità dei loro prodotti al fine di promuoverli all'interno dell'UE e di aprire nuovi mercati. Tra le priorità dei programmi figurano l'attenzione alla qualità dei prodotti alimentari europei con indicazione geografica e i metodi di produzione biologici. Alcuni settori di prodotti sono rappresentati in misura significativa: ad esempio, 23 programmi sono destinati al settore degli ortofrutticoli.

Mercato unico digitale: un catalogo dei film europei per facilitare l'accesso online

In occasione del Mercato internazionale del film classico di Lione, tenutosi ad ottobre, Mariya Gabriel, Commissaria per l'economia e la società digitali, ha presentato il prototipo di un catalogo dei film europei, un'azione chiave della strategia *Digital4Culture* che si inserisce anche nel quadro dell'Anno europeo del patrimonio culturale 2018. Lanciato in collaborazione con l'Osservatorio europeo dell'audiovisivo, il nuovo catalogo consentirà a professionisti, enti pubblici e cittadini di accedere a informazioni sui film europei e sulla loro disponibilità online nel circuito del *video on demand* (VOD) in tutti i paesi dell'Unione europea.

Facebook: il Parlamento europeo chiede una verifica

L'Europa dovrebbe poter verificare ampiamente la protezione dei dati e la sicurezza delle informazioni personali gestite da Facebook. I parlamentari europei hanno preso atto dei miglioramenti della *privacy* apportati da Facebook dopo lo scandalo di Cambridge Analytica, ma hanno evidenziato che la società non si è ancora messa completamente a disposizione, come aveva promesso, per una verifica complessiva della compatibilità del funzionamento della piattaforma con il diritto dell'Unione Europea e con la nuova normativa in materia di protezione dei dati personali.

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BARI ALDO MORO

Direttore responsabile: Ennio Triggiani

Comitato di direzione:

Mario Loizzo, Michele Emiliano, Giuseppe Moro,
Paola Romano, Ugo Villani

Redazione:

Valeria Di Comite (coordinamento), Micaela Falcone,
Ivan Ingravallo, Giuseppe Morgese,
Egeria Nalin, Irene Paolino, Angela Maria Romito

Hanno collaborato alla redazione di questo numero:
Francesca di Gianni, Marinella Giannelli, Micaela Lastilla,
Annalisa Puppo, Angela Rieti

Sede:

Dipartimento di Scienze Politiche
Università degli Studi di Bari Aldo Moro
Via Suppa, 9 - 70121 Bari
telefono 080.5717707

www.sudineuropa.net info@sudineuropa.net

La Commissione europea sostiene la presente rivista
mediante risorse attribuite a Europe Direct Puglia

Distribuito gratuitamente

**Per comunicazioni o richieste di copie
info@sudineuropa.net**

Registrazione n. 1373 del 18.6.98 Tribunale di Bari

Le immagini sono tratte da pubblicazioni dell'Unione Europea

Progetto grafico:
Pubblicità & Stampa srl - Modugno (Ba)

Edizione:
Cacucci Editore - Via Nicolai, 39 - Bari - Tel. 080.5214220
www.cacuccieditore.it