

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

Quale futuro per l'Unione europea?

L'Editoriale di ENNIO TRIGGIANI

Il 9 maggio si è conclusa la prima consultazione popolare convocata per costruire il futuro dell'Unione europea. La *Conferenza* dovrebbe aver gettato le basi sulle quali mettere in moto il processo di modifica del Trattato di Lisbona ormai maturo sia per gli aggiornamenti dettati dal tempo (fu firmato nel dicembre 2007) sia per i due grandi sconvolgimenti verificatisi ultimamente, quali la crisi pandemica e la guerra in Ucraina. La prima ha evidenziato la necessità di far nascere una "politica europea della salute" considerato come gli Stati membri, finora gelosi delle proprie prerogative in materia, si siano trovati impreparati e privi dei necessari strumenti di intervento di fronte alle conseguenze sanitarie ed economiche prodotte dalla pandemia. Grazie ad una certa elasticità del quadro normativo, la Commissione è riuscita a centralizzare il negoziato per l'acquisto dei vaccini e sono nate forme di sostegno economico che hanno trovato espressione fortemente innovativa con la creazione di strumenti quali il SURE, il MES sanitario (peraltro non utilizzato), il PEPP della BCE e, soprattutto, il *Next Generation*

EU aprendo con quest'ultimo l'inedito scenario di un debito comune europeo. Va peraltro rilevato che si tratta di strumenti, per ora, temporanei per cui il segno reale della loro qualità sarà determinato dalla trasformazione degli stessi in senso permanente. Inoltre, la brutale aggressione dell'Ucraina da parte della Russia, in chiara violazione del diritto internazionale, ha reso palese la necessità che l'Unione si liberi rapidamente dai vincoli che ne limitano la dimensione a quella di gigante economico ma di nano politico per farle assumere il ruolo, che meriterebbe, di co-protagonista nella Comunità internazionale. Di fronte a queste sfide la consultazione ha prodotto 49 proposte contenenti più di 300 raccomandazioni, con cui si chiede essenzialmente all'Unione di consolidare la sua dimensione politica attraverso poteri rafforzati e un processo decisionale semplificato. A tal fine diviene indispensabile eliminare la procedura del voto all'unanimità – ancora richiesta per materie fondamentali quali la PESC, la difesa, il fisco – vero ostacolo per una maggiore integrazione e per l'ingresso di nuovi Stati membri.



Consiglio Regionale della Puglia



Regione Puglia



COMUNE DI BARI



EUROPE DIRECT
Puglia



Centro di
Documentazione
Europea

Cofinanziato dall'UE



VERSIONE ONLINE
www.sudineuropa.it



La guerra in Ucraina ha in particolare evidenziato, dopo l'iniziale e positiva unanime reazione degli Stati membri, l'improrogabile necessità di una riforma che riesca a sviluppare una difesa comune che tuttavia presuppone una guida politica anch'essa comune ma oggi del tutto aleatoria. L'espressione di sovranità degli Stati membri quale è data dalla prevalente cooperazione intergovernativa era abbastanza comprensibile nei primi decenni dell'integrazione europea, lo è molto meno oggi in cui tale processo è divenuto sempre più approfondito, da un lato, e sempre meno gestibile, dall'altro, in funzione del notevole aumento del numero degli Stati membri. Tale grave limite oggi si manifesta, appunto, con maggior forza di fronte alla guerra che ha messo in luce la debolezza dell'Unione incapace di svolgere un ruolo da protagonista e oggettivamente a rimorchio delle scelte, all'interno della Nato e non solo, degli Stati Uniti ai quali tuttavia in questi anni si è comodamente demandato il ruolo di maggiore finanziatore (oltre il 70 per cento delle spese) e di assunzione delle principali decisioni. Eppure, l'Unione europea dovrebbe vantarsi di essere la realtà politico-istituzionale che meglio è stata in grado di concretizzare i principi sui quali si è costruito il sistema post-bellico fondato sulla Carta delle Nazioni Unite. Con esso, per la prima volta nella storia, è stato sancito il divieto della guerra, fino a quel momento normale strumento di soluzione delle controversie tra Stati una volta falliti i negoziati diplomatici. Il divieto dell'uso della forza è sancito dall'art. 2 par. 4 con l'eccezione della legittima difesa individuale (del Paese aggredito) e collettiva (da parte degli altri Stati della Comunità internazionale) sulla base del principio di solidarietà fino al momento in cui la gestione della crisi non venga assunta dal Consiglio di sicurezza al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Quest'ultimo, tuttavia, è formato da 15 Stati fra i quali 5 membri permanenti (Stati Uniti, Russia, Cina, Francia e Regno Unito in quanto vincitori della II guerra mondiale) cui è attribuito il potere di veto con la frequente conseguenza di paralizzare, come in tale circostanza da parte russa, l'azione del Consiglio.

La tutela della pace, inoltre, è strettamente legata alla tutela dei diritti fondamentali delle persone a partire da quello, primario, alla vita. Per cui, coerentemente, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite approvò nel 1948 la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (rafforzata nel 1966 dai Patti internazionali) il cui carattere a sua volta rivoluzionario ha reso la violazione degli stessi un problema dell'intera Comunità internazionale e non più una mera questione di giurisdizione interna (di qui i vari tribunali penali internazionali).

Nel contempo la rilevanza giuridico-politica delle persone, nella loro dimensione di popolo unificato da vari fattori, si è espressa nel riconoscimento del principio di autodeterminazione portando alla fine dei regimi coloniali e nel contempo rinsaldando la sovranità di ogni Stato.

L'integrazione europea è stata quindi la vera "erede" dei principi posti a base della Carta delle Nazioni Unite. La pace, anzitutto, è una oggettiva conquista raggiunta fra i Paesi membri dopo secoli nei quali fra i loro popoli si sono consumate continue guerre. Per di più, l'Unione europea pone a proprio fondamento valori comuni quali lo Stato di diritto, la democrazia, il rispetto dei diritti fondamentali quali fissati nella Carta di Nizza del 2001 sulla base del principio di reciproca solidarietà (che ha consentito la gestione comune della crisi pandemica e l'attivazione del debito comune posto a base del *Next Generation EU*).

Pertanto, l'Unione rappresenta un polo fortemente attrattivo per altri Stati europei in quanto non è un partner che limita l'indipendenza degli Stati nazionali ma, al contrario, costituisce una realtà che la rafforza in quanto colloca la sovranità di ciascuno in una sfera di condivisione solidale; questa è sempre preferibile ad una sovranità apparente perché isolata e indebolita dalla circostanza di essere, in un contesto di evidente vassallaggio, nella sfera d'influenza russa. Per di più, e indipendentemente dall'appartenenza alla Nato, fra i Paesi membri esiste già una norma, l'art. 42 par. 7 TUE, per il quale

in caso di aggressione sussiste un obbligo di solidarietà anche armata, naturalmente nel quadro dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite.

L'invasione russa dell'Ucraina ha prodotto una insulsa retrocessione della storia a tempi che si sperava fossero ormai superati in Europa (senza peraltro dimenticare il crudele intermezzo della guerra nella ex Jugoslavia). E allora, per noi Paesi "comunitari" l'unica via d'uscita da una situazione palesemente debole e contraddittoria è data da una maggiore e autonoma coesione militare rafforzando la capacità negoziale e ricordando la pur fallita esperienza di costituire una Comunità Europea di Difesa (CED) presente nel Trattato di Parigi del 1952 mai entrato in vigore. Questa presentava profili fortemente innovativi in quanto gettava le basi per la costruzione di uno Stato federale capace di garantire effettivamente la sicurezza dell'Europa e la sua autorevolezza sul piano diplomatico. La "bussola strategica" varata lo scorso 21 marzo sembra muoversi, purtroppo in via solo embrionale e con numerosi limiti, verso il recupero del vecchio progetto. Essa prevede, fra l'altro, la creazione di una *task force* in grado di schierare rapidamente cinquemila militari ovunque ci sia una crisi e il potenziamento dell'*intelligence* e dei partenariati strategici; la base giuridica si colloca nel quadro della "cooperazione strutturata permanente", di cui agli articoli 42, par. 6 e 46 TUE.

Andrebbe invece recuperato in tempi rapidi lo spirito alla base della CED attraverso un uso maggiore delle cooperazioni rafforzate razionalizzando la capacità anche tecnologica della difesa europea e dirottando ingenti risorse verso le politiche sociali e la difesa (questa volta) dell'ambiente nonché, soprattutto, della vita e della dignità delle persone.

Le 49 proposte di cambiamento e le 300 raccomandazioni emerse dalla *Conferenza sul futuro dell'Europa* dovranno ora essere valutate dagli Stati membri perché venga attivata la "convenzione" per la riforma dei Trattati, organismo previsto dall'art. 48 TUE composto da rappresentanti dei Parlamenti nazionali, dei Capi di Stato o di governo, del Parlamento europeo e della Commissione. Il percorso sarà tutt'altro che agevole anche considerata la volontà di molti Stati membri di operare solo modifiche consentite dai Trattati vigenti magari anche attraverso un maggiore ricorso allo strumento delle cooperazioni rafforzate tra i Paesi disponibili, nei limiti dei relativi contenuti innovativi, e alle "clausole passerella", laddove possibile.

Una visione così limitata significherebbe, però, non solo tradire l'opinione emersa con chiarezza dai cittadini europei nella consultazione popolare ma, soprattutto, far mancare all'Unione il suo appuntamento con la Storia, con il rischio di un radicale ridimensionamento del suo ruolo complessivo. È invece necessario un ulteriore salto di qualità con il passaggio dall'attuale sistema a base pattizia alla sua vera e propria costituzionalizzazione, magari partendo da un nucleo più ristretto di Paesi disponibili come quelli appartenenti all'area dell'euro.

La partecipazione democratica messa in moto dalla *Conferenza sul futuro dell'Europa* è un primo passo che va alimentato proprio al fine di attivare la spinta dal basso per le innovazioni normative possibili nell'attuale quadro del Trattato di Lisbona ma anche per una riforma dello stesso, indispensabile per il futuro del nostro Continente. Non ricavare da tale partecipazione le conseguenze sul piano delle riforme sarebbe, per i governi, un gravissimo errore politico.


Ennio Tiggiani

**Editoriale****Quale futuro per l'Unione europea?**

ENNIO TRIGGIANI

1

**Approfondimenti****Il DIRITTO DI CIRCOLAZIONE** e il soggiorno del figlio nato da una coppia dello stesso sesso

ANTONIETTA DAMATO

5

La condanna della guerra russa e la solidarietà verso l'Ucraina: la **PROTEZIONE TEMPORANEA** degli sfollati nell'UE

VALERIA DI COMITE

7

La **COP DI GLASGOW 2021** delude, ma segna un cambio di passo a favore della lotta per il clima

MICAELA FALCONE

9

Dal **NEXT GENERATION EU** alle prime misure del PNRR

NICOLA RUCCIA

11

La **DIMENSIONE EUROPEA DELLO SPORT** tra politiche d'inclusione, promozione dei diritti umani e contrasto alla corruzione

FRANCESCO EMANUELE CELENTANO

13

**BREXIT** e diritto internazionale privato

FEDERICO CECI

15

**PARITÀ DI GENERE** nell'UE: a che punto siamo?

MICAELA LASTILLA

17

Il **RINNOVATO PIANO DI AZIONE** contro il traffico di migranti

FRANCESCA DI GIANNI

19

IL 2022 "**ANNO EUROPEO DEI GIOVANI**"

ANNALISA DANIELA PUPPO

21

Il Regno Unito e la **PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI**: la valutazione della

Commissione europea

ANGELICA MAIORANO

23

L'accordo trilaterale Aukus tra Australia, Regno Unito e Stati Uniti: impulso per una maggiore coesione della **DIFESA EUROPEA?**

STEFANIA RUTIGLIANO

25

Lungosoggiornanti e **PARITÀ DI TRATTAMENTO**: differenze applicative nelle corti italiane

ANTONELLO ATTINO

27

**Europe direct**Un nuovo programma per il **FUTURO DELL'EUROPA**

M. IRENE PAOLINO

29

**Sulla scena dell'Europa**

32

ANNO XVII, n. 1, 2022



ARTICOLI

Paolo MENGOZZI

La Corte di giustizia, la conclusione di un ciclo di precisazioni sul contenuto e sulla determinazione dei diritti dei cittadini dell'Unione, la sentenza *JY* e la sua cooperazione al riguardo con i giudici degli Stati membri

Teresa RUSSO

La solidarietà nell'allargamento dell'Unione europea oltre i Balcani occidentali

Cristina SCHEPISI

Diritti fondamentali, principi democratici e *rule of law*: quale ruolo e quale responsabilità per gli Stati nella regolazione dell'intelligenza artificiale

Annamaria BONOMO

EU Environmental Policy and the Role of Public Authorities in the Perspective of Administrative Law

Silvia MARINO

Cittadinanza dell'Unione e cittadinanze nazionali: una reciproca (e fruttuosa) interdipendenza

NOTE E COMMENTI

Rudi PAPA

The European Union Enlargement Process Roadmap

Angela CORRERA

L'omesso rinvio pregiudiziale obbligatorio tra violazione di legge ed eccesso di potere giurisdizionale: la pronuncia della Corte di giustizia sul caso *Randstad Italia*

Camilla DELLA GIUSTINA

Unmanned Aerial Vehicle (UAV) e tutela della *privacy* dell'individuo nella nuova *techno-society* dell'Unione europea e oltre. Esiste un diritto alla riservatezza nei luoghi pubblici?

RECENSIONI

Giulio PERONI (ed.), *Which Future for the Euro and the Economic and Monetary Union after the European Elections?*, Bari, Cacucci, 2021 (N. Ruccia)

Ugo Villani



Lezioni di DIRITTO INTERNAZIONALE

Prefazione

I caratteri della comunità internazionale e del suo diritto

Lo Stato come soggetto di diritto internazionale

Le limitazioni alla sovranità degli Stati

I mutamenti dello Stato

I soggetti di diritto internazionale diversi dagli Stati

Le fonti del diritto internazionale

Il diritto dei trattati

L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale

L'illecito internazionale. Il sistema di sicurezza delle Nazioni Unite

La soluzione delle controversie internazionali



II DIRITTO DI CIRCOLAZIONE e soggiorno del figlio nato da una coppia dello stesso sesso

di ANTONIETTA DAMATO*

* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Bari

Con la sentenza del 14 dicembre 2021, causa C-490/20, *Stolichna obshina, rayon "Pancharevo"*, la Grande sezione della Corte di giustizia si è nuovamente pronunciata sulle implicazioni che il matrimonio tra persone dello stesso sesso riveste ai fini dell'esercizio del diritto di circolazione e soggiorno dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari. La questione, concernente nel caso *Coman* il coniuge dello stesso sesso di un cittadino europeo, viene qui considerata con riguardo al figlio nato da tale matrimonio e ai suoi genitori.

La pronuncia della Corte fa seguito al rinvio pregiudiziale del Tribunale amministrativo di Sofia investito dell'impugnazione del rifiuto opposto dal Comune della stessa città al rilascio del documento di identità di una minore cittadina bulgara. Quest'ultima era nata in Spagna dal matrimonio – celebrato a Gibilterra – tra due donne, una delle quali cittadina bulgara e l'altra cittadina del Regno Unito.

L'atto di nascita della minore rilasciato in Spagna, dove questa vive con entrambi i genitori, prodotto a sostegno della domanda presentata alle autorità bulgare, menziona entrambe le donne come "madre", senza precisare quale delle due abbia dato alla luce la bambina. Poiché il modello dell'atto di nascita bulgaro – atto che costituisce il presupposto ne-

cessario per il rilascio di un documento di identità in questo Stato – prevede una casella per la madre e una per il padre e solo un nome può apparire in ciascuna delle caselle, l'autorità amministrativa ha basato il rifiuto sulle seguenti ragioni. La mancanza delle informazioni richieste in ordine alla madre biologica della bambina; il fatto che la menzione di due genitori di sesso femminile nell'atto di nascita risultava contrario all'ordine pubblico della Bulgaria, che non autorizza il matrimonio tra persone dello stesso sesso.

In tale contesto, il giudice nazionale ha sollevato vari quesiti interpretativi concernenti, in particolare, il diritto di circolazione e soggiorno dei cittadini UE di cui agli articoli 20, 21 TFUE e 45 della Carta di diritti fondamentali, il rispetto della vita privata e familiare e dei diritti del minore sanciti dagli articoli 7 e 24 della Carta, nonché il rispetto della identità nazionale degli Stati membri previsto dall'art. 4, par. 2 TUE.

La Corte di giustizia ha esaminato congiuntamente le varie questioni sollevate, ritenendo che esse fossero volte a sapere, in sostanza, se il diritto dell'Unione obbliga uno Stato membro a rilasciare un atto di nascita, al fine di ottenere un documento di identità, di un minore suo cittadino quando la nascita è regolarmente attestata da un documento

di un altro Stato membro che designa, quali madri del minore in questione, due donne, senza precisare quale delle due lo abbia dato alla luce. E, in caso di risposta affermativa, se tale atto debba includere i nomi delle due madri.

Nel dispositivo della sentenza la Corte ha fatto riferimento a tutte le anzidette norme del Trattato e della Carta oggetto del rinvio e, leggendole "in combinato disposto con l'art. 4, par. 3 della direttiva 2004/38/CE", le ha interpretate nel senso che nel caso di minore cittadino dell'Unione, il cui atto di nascita rilasciato dalle autorità dello Stato membro ospitante designi come genitori due persone dello stesso sesso, lo Stato membro di cui il minore è cittadino è tenuto, per un verso, al rilascio di una carta di identità o di un passaporto senza esigere la previa emissione di un atto di nascita. E, per altro verso, analogamente a qualsiasi altro Stato membro, a riconoscere il documento che consente al minore di esercitare, con ciascuno dei due genitori, il proprio diritto di circolazione nel territorio degli Stati membri.

A questa interpretazione la Corte di giustizia è giunta sulla base di un percorso argomentativo, di seguito sinteticamente riportato nei suoi tratti essenziali, che prende le mosse dalla contestuale considerazione del disposto dell'art. 21 TFUE e dell'art. 4, par. 3 della direttiva



APPROFONDIMENTI



CITTADINANZA UE

2004/38/CE.

La Corte è partita, infatti, dalla considerazione che l'art. 21, par. 1 TFUE garantisce il diritto di circolazione a tutti i cittadini UE e che per permettere l'esercizio di tale diritto, l'art. 4, par. 3 della direttiva impone agli Stati membri di rilasciare ai propri cittadini un documento di identità che ne attesti la cittadinanza.

Affermata la correlazione tra la disposizione del Trattato e quella prevista dalla norma di diritto derivato, la Corte di giustizia, richiamando la sua giurisprudenza sul punto, ha ricordato che i diritti riconosciuti ai cittadini europei dall'art. 21 TFUE includono quello di condurre una normale vita familiare sia nello Stato ospitante che in quello di cui hanno la cittadinanza, e di beneficiare, perciò, della presenza dei loro familiari. Ha inoltre ricordato che, avendo le autorità spagnole accertato e attestato nell'atto di nascita della minore in questione l'esistenza di un rapporto di filiazione con i suoi due genitori, la custodia effettiva da parte di questi della figlia determina, ai sensi degli artt. 21, par. 1 TFUE e 4, par. 3 della direttiva, che tutti gli Stati sono tenuti a riconoscere il diritto di accompagnarla nell'esercizio del suo diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio dell'Unione. E da ciò ha tratto le seguenti ulteriori conseguenze.

Per un verso, al fine di consentire senza impedimenti alla minore, cittadina bulgara, il diritto di circolazione con ciascuno dei suoi genitori, l'obbligo delle autorità della Bulgaria, analogamente a quelle di qualsiasi Stato membro, di riconoscere tale rapporto di filiazione. Per altro verso, al fine di garantire alla minore l'esercizio effettivo del diritto di circolazione, la necessità che entrambi i genitori possano disporre di un documento, che li menzioni come persone autorizzate a viaggiare con questa, che tutti gli Stati sono tenuti a riconoscere. Quanto al rilascio di tale documento, la Corte ha ritenuto che lo Stato nella posizione migliore fosse, nel caso di specie, lo Stato ospitante.

Affermato l'obbligo degli Stati di rilasciare un documento di identità al proprio cittadino, e chiarite le implicazioni che l'accertamento di un rapporto di filiazione effettuato da uno Stato membro riveste per gli altri Stati al fine di garantire l'effettività del diritto di circolazione, la Corte di giustizia ha poi escluso che il rifiuto del rilascio di tale documento da parte delle autorità bulgare potesse essere giustificato dal rispetto dell'ordine pubblico e dell'identità nazionale della Bulgaria. Ha infatti rilevato, come da costante giurisprudenza, che l'ordine pubblico può essere invocato solo in presenza di una minaccia reale e sufficientemente grave che colpisce un interesse fondamentale della società. E ha affermato che questo, come pure l'identità nazionale dello Stato bulgaro, non risultavano nel caso di specie né violati né minacciati dall'obbligo per tale Stato di rilasciare un documento di identità a un suo cittadino, nato in un altro Stato membro che ha rilasciato un atto di nascita in cui si designano come genitori due persone dello stesso sesso, e di riconoscere il rapporto di filiazione tra tale minore e ciascuno dei due genitori. Ciò perché – confermando così l'impostazione accolta nel caso *Coman* –, quest'obbligo non impone allo Stato di cui un minore è cittadino, come nel caso di specie la Bulgaria, di prevedere la genitorialità di persone dello stesso sesso o di riconoscere a fini diversi dall'esercizio dei diritti che gli sono conferiti dall'art. 21 TFUE e dal diritto derivato, il rapporto di filiazione tra questo e le persone indicate come suoi genitori nell'atto di nascita.

Con approccio analogo anche sotto questo profilo a quello adottato nella sentenza *Coman*, la Corte ha infine richiamato la propria giurisprudenza in forza della quale una misura nazionale idonea a ostacolare l'esercizio del diritto di circolazione può essere giustificata se conforme ai diritti fondamentali, giungendo anche su questo punto a una conclusione negativa sulla base della lettura in combinato disposto degli articoli 7 e 24, par. 2 della stessa Carta. Essa ha ribadito che in base all'art. 7 della Carta, la relazione che lega una coppia omosessuale rientra nella nozione di vita privata e familiare e ha precisato che la norma protegge il rapporto di un minore con entrambe le persone con cui ha una vita familiare effettiva nello Stato membro ospitante indicate nell'atto di nascita da questo rilasciato. Quanto ai diritti del minore sanciti dall'art.

24, par. 2 dalla Carta, ricordando che la norma costituisce una integrazione nel diritto dell'Unione dei principali diritti sanciti dalla Convenzione ONU del 1989 sui diritti del fanciullo, ha fatto richiamo al principio di non discriminazione del minore, garantito dall'art. 2 di questa. Principio il quale implica che il diritto di essere registrato alla nascita, di avere un nome e di acquisire una cittadinanza esclude che il minore possa essere discriminato in ragione dell'orientamento sessuale dei suoi genitori.

C'è peraltro un ultimo profilo risultante dalla motivazione della pronuncia in parola che merita, a noi pare, di essere evidenziato. Si tratta dell'affermazione che, indipendentemente dalla loro nazionalità, sia la cittadina britannica con cui il matrimonio è stato contratto sia la minore, figlia della coppia, vanno considerate, rispettivamente, come coniuge e discendente diretta della cittadina bulgara ai sensi dell'art. 2, par. 2 della direttiva 2004/38/CE.

Per quanto attiene alla nozione di coniuge si tratta dell'applicazione di quanto già affermato nella sentenza *Coman* con riguardo specifico, questa volta, al matrimonio tra due persone di sesso femminile. Costituisce invece, a noi pare, un ulteriore chiarimento della nozione di "discendente diretto" di un cittadino dell'Unione, di cui alla direttiva 2004/38/CE, il rilievo che debba essere considerato come tale da tutti gli Stati membri un minore il cui *status* di cittadino dell'Unione non sia stato accertato e il cui atto di nascita rilasciato dalle autorità competenti di uno Stato membro designi come genitori due persone dello stesso sesso. In conclusione, la sentenza in parola conferma l'orientamento manifestato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Coman* e introduce elementi di novità in ordine ai riflessi che le relazioni giuridiche instaurate tra persone dello stesso sesso rivestono ai fini dell'esercizio del diritto di circolazione e soggiorno.

La Corte, infatti, conferma – con ciò, per l'appunto, consolidando la posizione già espressa – che gli *status* derivanti da tali relazioni producono effetti negli Stati membri ai soli limitati fini dell'esercizio del diritto di circolazione e soggiorno.

Quanto all'aspetto innovativo della pronuncia, il profilo di immediata percezione e di indiscusso rilievo risiede, in sintesi, nella affermazione dell'obbligo per lo Stato membro di cui è cittadino un minore, che ha come genitori due persone dello stesso sesso, di rilasciargli un documento di identità al fine di consentirgli l'esercizio effettivo del diritto di circolazione e soggiorno con ciascuno dei genitori, non rilevando il fatto che lo Stato in questione non autorizza il matrimonio tra queste persone e non ne ammette la genitorialità.

Fatto salvo quanto già detto in ordine alla nozione di coniuge e di discendente diretto, ci sono tuttavia ulteriori aspetti risultanti dalla sentenza che a nostro avviso vanno considerati.

Uno di essi riguarda, a noi sembra, il rilievo riconosciuto alla disposizione dell'art. 4, par. 3 della direttiva 2004/38/CE ai fini del godimento effettivo del diritto di cui all'art. 21, par. 1, TFUE, costituendo il possesso di un documento di identità il presupposto per l'esercizio concreto di questo diritto. Ed inverso, pur non essendo stato l'art. 4, par. 3 oggetto del rinvio pregiudiziale del giudice nazionale, è dall'obbligo di rilascio di tale documento ai propri cittadini da questa norma imposto agli Stati membri che la Corte di giustizia è partita al fine di risolvere le questioni pregiudiziali sollevate. Ed è, come pure si è detto, in combinato disposto con tale norma che la Corte ha interpretato le disposizioni di diritto primario.

Ci pare, inoltre, meriti considerazione il fatto che nel dispositivo della decisione – diversamente dal caso *Coman*, in cui, però, il giudice *a quo* non aveva sollevato quesiti concernenti la disposizione –, tra le norme oggetto di interpretazione sia compreso l'art. 4, par. 2 TUE. Ci sembra che ciò chiarisca in maniera inequivocabile che il matrimonio tra persone dello stesso sesso non lede l'identità nazionale degli Stati membri quando rileva ai fini dell'esercizio del diritto di circolazione e soggiorno dei cittadini europei e dei loro familiari.

La condanna della guerra russa e la solidarietà verso l'Ucraina: la PROTEZIONE TEMPORANEA degli sfollati nell'UE

di VALERIA DI COMITE*

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Bari

1. Il 24 febbraio 2022, dando immediata risposta all'atto di aggressione armata della Russia contro l'Ucraina, il Consiglio europeo si è riunito in presenza per manifestare una chiara posizione di condanna avverso tale invasione che nella dichiarazione del 23 febbraio il Presidente Vladimir Putin aveva qualificato come "operazione speciale" e che lo stesso giustificava fondandosi sull'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite. Il testo delle conclusioni "sull'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Russia nei confronti dell'Ucraina", del 24 febbraio, si apre dunque con queste parole: "Il Consiglio europeo condanna con la massima fermezza l'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Federazione russa nei confronti dell'Ucraina. Con le sue azioni militari illegali la Russia viola palesemente il diritto internazionale e i principi della Carta delle Nazioni Unite e compromette la sicurezza e la stabilità europee e mondiali. Il Consiglio europeo sottolinea che ciò include il diritto dell'Ucraina di scegliere il proprio destino. La responsabilità di questo atto di aggressione e di tutte le distruzioni e perdite di vite umane che ne risulteranno ricade interamente sulla Russia, che sarà chiamata a rispondere delle sue azioni".

2. Il richiamo al diritto internazionale e alla Carta delle Nazioni Unite pone subito in evidenza la circostanza che la posizione mantenuta dall'Unione europea si conforma al diritto internazionale generale e in particolare alla norma di *ius cogens* che pone il divieto di uso della forza, e finanche della sua minaccia, nelle relazioni internazionali. Ovviamente, il veto russo ha impedito l'approvazione della bozza di Risoluzione del Consiglio di Sicurezza (il cui *draft* aveva ottenuto il supporto di 81 Stati membri delle Nazioni Unite) che condannava la condotta russa e riconosceva la sovranità, l'indipendenza, l'unità e l'integrità territoriale dell'Ucraina all'interno dei suoi confini internazionalmente riconosciuti (S/2022/155, votata il 28 febbraio 2022 con 11 voti a favore, veto di Russia e astensione di Cina, Emirati Arabi Uniti e India). Diversa è stata la situazione nell'Assemblea Generale che il 2 marzo 2022, ricordando gli obblighi derivanti dall'art. 2 della Carta, ha approvato la Risoluzione intitolata "Aggression against Ukraine" per condannare l'intervento russo e chiedere l'immediata cessazione delle ostilità (A/RES/ES-11/1, del 2 marzo 2022, approvata nell'undi-

cesimo periodo straordinario di sessioni di emergenza con 141 voti favorevoli; 35 Stati astenuti, tra cui si contano Cina e India; nonché i voti contrari di 5 Stati: Russia, Bielorussia, Corea del Nord, Siria ed Eritrea).

Nella successiva risoluzione del 24 marzo 2022, relativa alle "Conseguenze umanitarie dell'aggressione contro l'Ucraina", l'Assemblea Generale ha tra l'altro affermato che l'offensiva militare russa contro il territorio "sovrano" dell'Ucraina "raggiunge proporzioni che la Comunità internazionale non aveva visto in Europa da decenni" (A/RES/ES-11/2, del 24 marzo 2022).

3. La risposta dell'Unione europea alla guerra si può, quindi, inquadrare in un contesto internazionale in cui l'offensiva russa è stata ampiamente condannata. Le Istituzioni dell'Unione e i suoi Stati membri hanno dimostrato, da subito, una compattezza e una rapidità nell'approvazione delle decisioni che si sono vertiginosamente susseguite parallelamente all'*escalation* della condotta russa, a sua volta sostenuta dalla Bielorussia. Condotta che ha incluso gravissime violazioni dei diritti umani contro la popolazione civile, incluso il bombardamento di ospedali (anche pediatrici), scuole, parchi giochi e rifugi; la tortura e l'uccisione di civili compresi anziani, donne, bambini; la deportazione di ostaggi verso la Russia; l'uso di armi proibite dal diritto internazionale, ecc... (purtroppo l'elenco di queste azioni atroci è molto più esteso). Per tutte queste aberranti e sistematiche violazioni, che possono qualificarsi come crimini internazionali, non solo è stata approvata l'esclusione della Russia dal suo diritto a formare parte del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite (A/RES/ES-11/3, del 7 aprile 2022), ma si sta rendendo necessaria un'attenta documentazione e raccolta di prove per incriminare i colpevoli (Michelle Bachelette, UN High Commissioner for Human Rights, ha dichiarato: "My Office continues to verify allegations of violations of international human rights law and of international humanitarian law, many of which may amount to war crimes").

4. In questo scenario la posizione dell'Unione, da una parte, ha avuto l'obiettivo di condannare duramente l'azione russa attraverso l'adozione a più riprese di misure restrittive, comunemente note come "sanzioni", le cui conseguenze economiche sempre più incisive sono orientate ad indurre la Russia a sospendere la sua azione bellica e

intraprendere la via negoziale (almeno per giungere a un cessate il fuoco e per favorire i corridoi umanitari); dall'altra, l'Unione ha manifestato sotto molteplici aspetti la propria solidarietà all'Ucraina, sia con forme di sostegno economico, finanziario e materiale finalizzate ad aiutare la popolazione civile e a sostenere il governo (anche ai fini dell'acquisto di materiale bellico), sia aprendo le proprie frontiere per favorire l'accoglienza degli sfollati. La scelta dell'Unione di rispondere compatta a questa grave crisi umanitaria affiancando l'azione degli Stati è stata chiara sin dal principio. Visto l'enorme afflusso di sfollati che al 6 marzo erano già 1,8 milioni di persone e che ha continuato inesorabilmente ad aumentare (agli inizi di maggio superavano i 4 milioni), nella comunicazione dell'8 marzo, COM(2022)107 final, la Commissione ha infatti affermato: "Gli sforzi eccezionali profusi dagli Stati membri sotto pressione sono sostenuti dall'UE attraverso la fornitura diretta di rifugi, generi alimentari e assistenza sanitaria e accordando alle persone in fuga dalla guerra in Ucraina uno *status* chiaro attraverso un'offerta di protezione temporanea senza precedenti".

5. Al fine di concedere una tutela immediata agli sfollati, il Consiglio dell'Unione ha approvato una decisione volta ad attivare per la prima volta la direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, che stabilisce norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati (recepita in Italia con d.lgs. del 7 aprile 2003, n. 85). Direttiva che per ben venti anni non era mai stata applicata, sebbene non fossero mancate importanti crisi umanitarie.

Sulla base della proposta della Commissione del 2 marzo 2022, con la decisione di esecuzione 2022/382, del 4 marzo 2022, il Consiglio all'unanimità (sebbene sarebbe stata sufficiente la maggioranza qualificata) ha accertato l'esistenza di un "afflusso massiccio nell'Unione di sfollati che hanno dovuto abbandonare l'Ucraina a seguito di un conflitto armato" (art. 1), verificando quindi l'esistenza del presupposto giuridico necessario per l'attivazione della direttiva stessa.

Dall'esame dei ventisette 'considerando' della motivazione della decisione 2022/382 si evincono con chiarezza le ragioni che hanno indotto l'Unione a ritenere la "protezione temporanea" la forma giuridica più adeguata a favorire l'arrivo degli sfollati dall'Ucraina. In



APPROFONDIMENTI

CONFLITTO RUSSIA-UCRAINA



particolare, il 16° ‘considerando’ pone l’accento sulla “straordinarietà” ed “eccezionalità” della situazione alla quale è necessario fare fronte e sull’opportunità di evitare il “rischio di sovraccaricare sistemi di asilo degli Stati membri”. Il riconoscimento di tale protezione avviene infatti automaticamente da parte delle competenti autorità nazionali, senza aggravii procedurali. La protezione, essendo “temporanea”, è accordata ai beneficiari per un periodo di un anno, rinnovabile di sei mesi in sei mesi per un “periodo massimo” di un ulteriore anno (art. 4 della direttiva 2001/55). È opportuno precisare che i beneficiari di protezione temporanea possono, in qualsiasi momento, presentare domanda di protezione internazionale.

Un aspetto di grande rilevanza risiede nell’aver accordato ai beneficiari della protezione temporanea il diritto di poter scegliere in quale Stato membro presentare la richiesta di protezione (16° ‘considerando’ della decisione 2022/382), superando i gravi limiti esistenti in relazione alle domande di protezione internazionale per l’operare dei rigidi criteri di competenza statale di cui al Regolamento Dublino III.

La decisione del 4 marzo individua il suo ambito di applicazione soggettiva all’art. 2 e stabilisce anche alcuni criteri oggettivi per determinare i beneficiari della protezione temporanea, puntualizzando che essa si applica solo alle persone che sono “sfollate dall’Ucraina dopo il 24 febbraio 2022” a seguito dell’invasione delle forze armate russe. Pertanto, il primo elemento da considerare è il momento in cui i richiedenti protezione temporanea hanno lasciato il territorio ucraino.

Ai sensi dell’art. 2, par. 1, le categorie di persone che beneficino de iure di tale protezione sono: i “cittadini ucraini residenti in Ucraina prima del 24 febbraio 2022” (lett. a); gli “apolidi” e i “cittadini di paesi terzi diversi dall’Ucraina che beneficiavano di protezione internazionale o di protezione nazionale equivalente prima del 24 febbraio” (lett. b); infine, i familiari delle categorie di persone contemplate nelle lettere a e b della disposizione in esame (lett. c). La nozione di familiare ai fini dell’applicazione della decisione è specificata al par. 4 dell’art. 1. La decisione 2022/382 interpreta in senso ampio la direttiva 2001/55, facendo rientrare nella nozione di “sfollati” non solo i cittadini ucraini ma anche le persone (individuate nelle lett. b) che godevano in Ucraina di protezione internazionale o equivalente, nonché i loro familiari (cfr. G. Morgese, *L’attivazione della protezione temporanea per gli sfollati provenienti dall’Ucraina: Old but Gold?*, in *blog-DUE*, 9 marzo 2022, reperibile [online](#)).

Dall’analisi dell’art. 2 della decisione 2022/382 è di tutta evidenza che tutti gli stranieri soggiornanti in Ucraina, senza beneficiare di protezione internazionale o equivalente, non possono ottenere “automaticamente” la protezione temporanea. Tuttavia, la decisione tiene conto della posizione di queste persone affermando all’art. 1, par. 2 che gli Stati membri “applicano” la decisione 2022/382 “o una protezione adeguata” prevista nel proprio ordinamento nazionale agli apolidi e agli stranieri (non ucraini) che “possono dimostrare che soggiornavano legalmente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 sulla base di un permesso di soggiorno permanente valido rilasciato conformemente al diritto ucraino e che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine”. In altri termini, la decisione affida agli Stati membri la scelta della forma di protezione da accordare alle persone che in Ucraina godevano di diritto di soggiorno permanente e per le quali non sarebbe sicuro il rientro nel Paese di origine. Lo Stato membro, quindi, dovrà accertare questi due requisiti; eppure, potrebbe essere difficile per le persone che scappano sotto i bombardamenti da zone che sono state devastate dimostrare di avere il “permesso di soggiorno permanente”. Dal tenore letterale della norma, comunque, risulta evidente che, accertati questi due requisiti, anche queste persone godono del diritto alla protezione temporanea o a un’altra forma di protezione prevista dal diritto interno.

Infine, il par. 3 dell’art. 2 afferma che: “[a] norma dell’articolo 7 della direttiva 2001/55/CE, gli Stati membri possono applicare la presente decisione anche ad altre persone, compresi gli apolidi e i cittadini di paesi terzi diversi dall’Ucraina, che soggiornavano legalmente in Ucraina e che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine”. Quest’ultima disposizione rimette alla piena

discrezionalità degli Stati la scelta di determinare se accordare la protezione temporanea anche agli apolidi o agli stranieri regolarmente residenti in Ucraina ma non lungosoggiornanti alla data del 24 febbraio 2022.

L’Italia ha provveduto a dare attuazione, per la parte di sua competenza, alla decisione 2022/382 con il D.P.C.M. 28 marzo 2022, recante “misure di protezione temporanea per le persone provenienti dall’Ucraina in conseguenza degli eventi bellici in corso” (pubblicato in GURI Serie generale n. 89, del 15 aprile 2022). Ai sensi dell’art. 1, par. 3, del DPCM si è scelto di accordare la “protezione temporanea” alla categoria di persone elencate nell’art. 2, par. 2 della decisione 2022/382 (quindi ai lungosoggiornanti in Ucraina), invece, nulla è previsto per le persone indicate al par. 3 dell’art. 2 della decisione, impedendo loro di poter beneficiare della “protezione temporanea” in Italia. Inoltre, l’art. 1, par. 5 del DPCM stabilisce che i ricongiungimenti familiari in Italia sono consentiti solo nei confronti di coloro che soggiornano fuori dal territorio degli Stati membri dell’Unione. In altri termini, il familiare potrà ricongiungersi con il richiedente protezione temporanea solo se risiede in uno Stato terzo, quindi indirettamente si inducono gli sfollati a scegliere di richiedere la protezione temporanea nello Stato membro in cui già si trovano i propri familiari (qualora si voglia giungere all’unità familiare e gli altri Stati membri adottassero regole simili a quella italiana).

Ai beneficiari della “protezione temporanea”, in base alla direttiva 2001/55, sono riconosciuti alcuni diritti minimi, ma gli Stati membri hanno la facoltà di offrire una tutela più ampia e condizioni più favorevoli. Si tratta in particolare di diritti collegati al diritto di soggiorno che a sua volta implica il rilascio di un titolo di soggiorno valido per tutto il periodo di durata della protezione. I beneficiari godono del diritto di soggiorno nello Stato membro in cui hanno scelto di presentare la domanda. Inoltre, per effetto della Dichiarazione degli Stati membri allegata alla decisione, già prima di ottenere il riconoscimento della protezione temporanea, agli sfollati ucraini è permesso di viaggiare nell’Unione per un breve periodo, cioè fino a 90 giorni, in quanto esenti dall’obbligo di visto (v. 16° ‘considerando’ della decisione 382/2022).

Tra i diritti riconosciuti ai titolari di protezione temporanea si possono ricordare quello all’accesso all’istruzione per i minori in condizioni di parità con i cittadini nazionali (art. 14 della direttiva 2001/55), quello all’accesso al lavoro (art. 12 della direttiva 2001/55) che ha comportato nel caso attuale anche l’adozione di misure per il riconoscimento delle qualifiche professionali. La direttiva 2001/55 stabilisce, inoltre, regole specifiche ai fini dell’esercizio del diritto al ricongiungimento familiare (art. 15). Sono previsti anche il diritto all’alloggio, alle cure mediche, e a ottenere assistenza sociale e contributi al sostentamento. Una particolare attenzione è riconosciuta alla situazione dei minori non accompagnati (art. 16 della direttiva 2001/55) e alle vittime di torture, stupri o altre gravi forme di violenza fisica e psichica.

È dunque necessario introdurre importanti misure finalizzate a garantire un pieno riconoscimento dei diritti degli sfollati provenienti dall’Ucraina una volta giunti nell’Unione europea, misure che hanno sicuramente un importante impatto anche economico per gli Stati membri. In questo contesto, pertanto, diventa di speciale rilevanza l’applicazione del principio di solidarietà a cui è dedicato il capo VI della direttiva (articoli 24-26). La solidarietà, quindi, non si riferisce solo all’attenzione verso le persone che scappano dall’Ucraina, ma anche alle modalità di cooperazione tra Stati membri dell’Unione per far fronte a questa emergenza umanitaria; infatti, il principio di solidarietà sancito dall’art. 80 TFUE si riferisce a “un’equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri anche sul piano finanziario”. In termini concreti, l’Unione ha rapidamente stanziato 550 milioni di Euro per il sostegno all’Ucraina, parte della dotazione finanziaria è stata destinata a far fronte in modo immediato alle esigenze umanitarie: all’allestimento di rifugi, all’acquisto di beni essenziali, alla prestazione di cure mediche. Per sostenere l’azione degli Stati membri nell’accoglienza, l’Unione non solo ha approvato nuovi e ingenti stanziamenti finanziari ma ha anche accordato la possibilità di destinare parte dei fondi di specifiche azioni come, ad esempio, CARE e REACT-EU per rafforzare le capacità degli Stati nell’accoglienza degli sfollati provenienti dall’Ucraina.



La COP DI GLASGOW 2021 delude, ma segna un cambio di passo a favore della lotta per il clima

di MICAELA FALCONE

Nonostante l'emergenza climatica si sia imposta da tempo tra le priorità globali ambientali, è emerso con chiarezza come negli anni la volontà politica abbia influito significativamente sugli sforzi internazionali determinando – o meglio rallentando – il passo delle azioni intraprese.

Sin dalla Convenzione quadro sui Cambiamenti climatici (ONU 1992), le iniziative volte a mitigare il riscaldamento globale hanno infatti vissuto alterne fortune, con lunghe battute d'arresto che hanno progressivamente mostrato, oltre alla complessità della materia, la enorme difficoltà di trasformare le ambizioni in azioni efficaci.

La Conferenza delle Parti della convenzione sul clima svoltasi a Glasgow dal 1 al 12 novembre 2021 (CoP 26) rappresenta la più recente tappa della sfida al cambiamento climatico dopo il rinvio del 2020 per pandemia. Obiettivo prioritario era di implementare le iniziative nazionali di riduzione delle emissioni e le partnership internazionali per la decarbonizzazione in ottemperanza agli impegni assunti con l'Accordo di Parigi, firmato a conclusione della CoP 21 del 2015 ed entrato rapidamente in vigore l'anno successivo (v. Commissione europea, *Climate action*, www.ec.europa.eu). Alla Conferenza di Parigi le Parti avevano superato la lunga e pericolosa impasse in cui si erano arenati fino ad allora i negoziati sul clima ottenendo il risultato storico di un consenso condiviso – seppur non supportato da impegni vincolanti – sulla necessità di interventi di mitigazione anche da parte dei Paesi meno sviluppati (PVS). Tre erano i macro-obiettivi individuati per contenere entro il 2100 l'aumento della temperatura media globale di 2°C rispetto ai livelli preindustriali: ridurre la concentrazione dei gas serra presenti nell'atmosfera, rafforzare la capacità di contrastare l'innalzamento climatico e incrementare i finanziamenti a supporto di queste azioni, istituendo altresì il *Green climate fund* a sostegno dei PVS. In questa prospettiva, tuttavia, le Conferenze degli anni successivi (Marrakech 2016, Bonn 2017 e Katowice 2018) si sono rilevate inconcludenti. Esse avrebbero dovuto definire il regolamento di attuazione dell'Accordo di Parigi e le modalità per il monitoraggio degli impegni nazionali per il taglio dei gas-serra e la progressiva decarbonizzazione,

ma, spegnendo l'entusiasmo suscitato nel 2015, hanno mostrato quanto fosse in salita la strada dei negoziati e quanto fossero ancora distanti le posizioni nazionali. Ne è conseguita, difatti, una ulteriore battuta d'arresto con la CoP 25 di Madrid (2019) che, preso atto dell'incapacità di giungere ad un consenso, ha posticipato all'anno successivo ogni decisione, in particolare quelle su un punto cruciale dei negoziati: l'articolo 6 dell'Accordo di Parigi, che regola il finanziamento delle riduzioni di emissioni sul mercato del carbonio e disciplina il *Sustainable Development Mechanism* (che dal 2020 sostituisce il *Clean Development Mechanism* istituito a Kyoto (1997) e permette a paesi o aziende di ridurre le proprie emissioni acquistando compensazioni da progetti realizzati altrove). A favore del nulla di fatto di Madrid ha pesato il dissenso mostrato da Brasile, Australia e Arabia Saudita, che a più riprese hanno ostacolato le trattative, ma soprattutto l'assenza degli Stati Uniti, che con la presidenza Trump si erano ufficialmente ritirati dall'Accordo sul clima.

Su tali premesse è comprensibile la grande aspettativa con la quale si sono aperti lo scorso novembre i negoziati in Scozia, che però sin da subito si sono mostrati particolarmente laboriosi. I punti più controversi sono stati il ritmo di eliminazione dei combustibili fossili, la riduzione delle emissioni di CO₂, metano, la deforestazione e la definizione di nuovi strumenti normativi e finanziari da parte del settore pubblico e privato.

I risultati di 15 giorni di negoziati sono confluiti nel *Glasgow Climate Pact*, il cui testo definitivo si presenta decisamente indebolito rispetto alle intenzioni iniziali.

L'aspetto forse più deludente riguarda quanto stabilito per l'uso dei combustibili fossili, per i quali si puntava all'eliminazione e non alla riduzione, come invece risulta all'esito della modifica che l'India, con l'appoggio della Cina, è riuscita a far approvare all'ultimo, ottenendo che fosse sostituito il termine "phase out" (eliminazione) con "phase down" (riduzione progressiva). L'India, del resto, si era da subito opposta alla eliminazione graduale dei piani energetici a carbone, sostenendo che i PVS avessero il diritto all'uso responsabile dei combustibili fossili. Questo

emendamento, accettato malvolentieri dalle altre Parti della Convenzione a beneficio del pacchetto complessivo, ha suscitato il biasimo generale. Anche il segretario generale ONU Guterres non ha taciuto la delusione per l'intesa raggiunta, definendola "un compromesso, che riflette gli interessi, le condizioni, le contraddizioni e lo stato della volontà politica nel mondo oggi".

Un altro obiettivo mancato riguarda i finanziamenti per la transizione energetica dei PVS e, in particolare, la mancata creazione di un efficace meccanismo di risarcimento per i paesi più colpiti dagli effetti del cambiamento climatico. In proposito, infatti, ben lungi dal porre gli attesi impegni vincolanti, il *Glasgow Climate Pact* reca la semplice esortazione per gli Stati economicamente più forti ad implementare entro il 2025 il contributo economico per i Paesi più svantaggiati.

Ancora, a Glasgow non soddisfa l'intesa per regolamentare il mercato dei crediti di emissione preannunciato nel 2015 dall'articolo 6 dell'Accordo di Parigi, che in sé costituisce un sistema di indubbia efficacia, ma che è ancora troppo poco esteso a livello internazionale e richiede la sostanziale correzione della politica dei prezzi delle quote di emissione per contribuire significativamente alla riduzione dei gas climalteranti (in proposito, cfr. F. Scalia, *Energia sostenibile e cambiamento climatico. Profili giuridici della transazione energetica*, Torino, 2020, pp. 419 ss.).

A margine della Conferenza, infine, sono stati annunciati diversi accordi separati, che prevedono di fermare entro il 2030 la deforestazione e limitare del 30% le perdite di metano prodotte dal ciclo di lavorazione dei combustibili fossili e dagli allevamenti intensivi, nonché una serie di impegni nazionali per l'abbandono del carbone in tappe progressive.

Da segnalare, inoltre, la posizione degli USA che, con la presidenza Biden, hanno invertito la rotta e rinnovato non solo il loro impegno nel contrastare il riscaldamento globale, ma a sorpresa hanno anche firmato con la Cina una dichiarazione congiunta per fare fronte comune contro la minaccia ambientale nel decennio in corso. Nonostante le persistenti diversità tra questi due Paesi, infatti, i loro governi hanno spiegato che ha prevalso il comune senso di respon-



APPROFONDIMENTI

CLIMA

sabilità verso il clima, sul presupposto dei dati forniti dalla fisica e dalla scienza, al servizio delle quali la politica deve trovare percorsi condivisi.

Sul piano generale, tuttavia, è inevitabile prendere atto della delusione per l'accordo raggiunto, frutto di compromessi ed intese al ribasso, che hanno mancato l'obiettivo dichiarato della conferenza e, con effetto domino, inevitabilmente mancheranno i traguardi fissati al 2030 e 2050.

Tuttavia, ampliando la riflessione, pare possibile esprimere un giudizio meno severo di quello espresso da coloro che parlano di un fallimento generale delle iniziative per il clima.

In primo luogo bisogna rilevare che, in previsione del vertice di Glasgow, non solo le economie più avanzate hanno rafforzato i propri obiettivi di decarbonizzazione per il 2030, ma anche i più importanti PVS hanno annunciato nuovi target di riduzione, sebbene in tempi diversi e più lunghi rispetto a quelli attesi. La Cina si è impegnata a raggiungere emissioni nette zero prima del 2060 e la percentuale massima di emissioni entro il 2030. L'India, a sua volta, intende azzerare le proprie emissioni entro il 2070 ed entro il 2030 espanderà la capacità di energia rinnovabile fino al 50% dell'intera produzione elettrica.

In merito, il rapporto annuale della IEA (International Energy Agency) ha affermato che questi nuovi target, se effettivamente soddisfatti, sarebbero da soli sufficienti per contenere l'aumento delle temperature medie globali entro 1,8°C a fine secolo, conseguendo un risultato indubbiamente positivo, non solo migliore dei 2,1°C previsti dal Report WEO October 2021 (World Economic Outlook- International Monetary Fund), ma anche in linea con gli obiettivi a lungo termine dell'Accordo di Parigi.

Rileva, allora, che sebbene si assista al continuo spostamento in avanti di strategie condivise a breve termine, le prospettive internazionali a lungo termine appaiono a loro modo efficaci, sostenute da una consapevolezza e una volontà politica senza precedenti, che si manifesta nelle innumerevoli iniziative trasversali che i governi stanno attuando nelle politiche nazionali, investendo le enormi risorse necessarie a modificare la struttura economica dei nostri tempi, che è improntata a modelli di consumo obsoleti e non più sostenibili. Basti pensare alla Green Economy (Rio+20, 2012) ed alle numerose politiche intraprese nell'ambito della Circular Economy (in materia di economia, consumi e rifiuti), che mirano ad un uso

attento e razionale delle risorse ambientali.

A livello europeo, inoltre, il Green Deal approvato nel 2019 nonché la proposta di direttiva sulla promozione delle energie rinnovabili (COM (2021)557 final del 14.7.2021) rappresentano un passo avanti decisivo per la neutralità climatica, il cui elemento di forza si coglie nella poderosa accelerazione annunciata dalla stretta sinergia tra interventi e investimenti, che aspira a realizzare la più importante svolta ambientale dell'UE, da molti annunciata come la IV rivoluzione industriale (cfr. T. M. Moschetta, *La governance europea, un approccio solidale nel processo decisionale dell'Ue*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021).

Dunque, dopo 26 tentativi di trovare una soluzione alla crisi climatica, appare chiaro che una soluzione non arriverà solo dalle grandi Conferenze ONU, considerato anche che gli accordi raggiunti in questa sede non sono vincolanti e non è possibile obbligare gli Stati che li hanno sottoscritti a rispettarli concretamente. Saranno piuttosto la volontà politica dei singoli governi e probabilmente gli stessi cittadini, ormai portatori di una solida coscienza ecologica, a determinare il ritmo del cambiamento, che dipenderà anche dalla capacità di pressione che sapranno portare avanti.

Del resto, la lotta all'emergenza climatica, pur nell'urgenza di realizzare misure di mitigazione, non si concluderà con un risultato definito nel 2050 o negli anni a venire, ma rappresenterà una sfida perenne, con cui dovremo continuamente misurarci in futuro e da cui dipenderanno la salute del pianeta e la qualità della vita delle generazioni future. Gli obiettivi ed i target di mitigazione, seppur disattesi o rinviati, sono allora utili a mantenere la rotta politica e catalizzare l'attenzione sulla necessità di intervenire.

La Cop 26, dunque, è stata al di sotto delle aspettative per gli accordi raggiunti, ma all'altezza delle speranze per aver superato l'ennesima battuta d'arresto e aver dimostrato, attraverso la volontà di non far fallire i negoziati accettando un compromesso al ribasso, come sia evoluta e maturata la percezione politica dell'emergenza climatica.



Dal NEXT GENERATION EU alle prime misure del PNRR

di NICOLA RUCCIA*

* Ricercatore TDB di Diritto dell'Unione europea, Università degli studi del Sannio

Con le prime e modeste misure approvate dal Consiglio europeo, dal Consiglio e dall'Eurogruppo nella primavera del 2020 per mitigare gli *shock* economici negativi prodotti dalla pandemia da Covid-19 si erano riproposti, in tutta la loro evidenza, gli antichi limiti del processo di integrazione europea. Tra questi, particolare attenzione destavano i ripetuti fallimenti dei tentativi di promozione della solidarietà tra gli Stati membri sancita dall'art. 3, par. 3, co. 3, TUE.

I valori infrannuali, progressivamente più negativi, degli indicatori economici – sia nazionali che dell'Unione nonché dell'UEM –, al pari di quelli di stima per lo scorso anno, stavano segnando un punto di non ritorno. Si manifestava, pertanto, l'esigenza di un'iniziativa comune dal forte impatto sulla coesione economica e sociale. Sulla base di queste premesse, nel corso di un Consiglio europeo particolarmente lungo, quello del 17-21 luglio 2020, veniva approvato il piano *Next Generation EU* (NGEU). Paragonato, all'occorrenza, al *New Deal* e al *Piano Marshall*, esso costituisce la risposta coordinata e strutturale dell'Unione ai problemi economici generati dalla pandemia. Le risorse destinate a rilanciare le riforme, gli investimenti e la crescita sono pari a 806,9 miliar-

di di euro a prezzi correnti, di cui 338 miliardi di euro di sovvenzioni, ossia di finanziamenti a fondo perduto. Quelle destinate al Dispositivo per la Ripresa e Resilienza, la parte più importante del programma, sono reperite nel mercato finanziario mediante l'emissione di titoli obbligazionari dell'Unione che, grazie alla solidità del suo bilancio, gode di *rating* particolarmente elevati. In realtà, un meccanismo operativamente analogo era stato già lanciato, nei mesi precedenti, per finanziare il programma SURE, che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza. Attraverso il NGEU vengono erogate risorse agli Stati membri in base a variabili sia strutturali, come la popolazione, sia contingenti, come la perdita di PIL a seguito dell'emergenza sanitaria.

Per quanto riguarda l'Italia, il 30 aprile 2021 il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), del valore complessivo di 235 miliardi di euro, è stato presentato alla Commissione. Essa, il 22 giugno ha pubblicato una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, fornendo una valutazione globalmente positiva del programma nazionale, benché ne abbia ridotto l'entità a 191,5 miliardi di

euro, cifra che rappresenta, comunque, circa il 700% dell'importo medio di una manovra di bilancio annuale. Appare subito evidente come il livello dei fondi stanziati possa garantire, quantomeno in linea potenziale, una crescita importante del sistema economico italiano nei prossimi anni con effetti significativamente positivi sul bilancio dello Stato.

Le risorse del PNRR sono state ripartite in sei missioni: i) digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura (40,32 miliardi), con l'obiettivo di promuovere la trasformazione digitale del Paese sostenendo l'innovazione del sistema produttivo e investendo nei settori del turismo e della cultura; ii) rivoluzione verde e transizione ecologica (59,47 miliardi), per migliorare la sostenibilità e la resilienza del sistema economico, assicurando un cambiamento ambientale equo e inclusivo; iii) infrastrutture per una mobilità sostenibile (25,40 miliardi), dirette ad assicurare lo sviluppo di reti di trasporto moderne, sostenibili ed estese a tutto il territorio nazionale; iv) istruzione e ricerca (30,88 miliardi), rafforzando il sistema educativo, le competenze digitali e tecnico-scientifiche oltre che la ricerca e il trasferimento tecnologico; v) inclusione e coesione (19,81 miliardi), per incoraggiare la parteci-



APPROFONDIMENTI



PNRR



pazione al mercato del lavoro, anche attraverso la formazione, rafforzando le politiche attive dell'impiego e facilitando l'inclusione sociale; vi) salute (15,63 miliardi), allo scopo di rafforzare la prevenzione e i servizi sanitari sul territorio, modernizzando e digitalizzando il sistema sanitario e garantendo equità di accesso alle cure.

La proposta della Commissione è stata definitivamente approvata il 13 luglio 2021 con relativa Decisione di esecuzione del Consiglio. Di conseguenza, il PNRR è diventato operativo. Esso consta di un insieme integrato di investimenti e riforme diretti a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività dell'Italia, favorendo l'attrazione degli investimenti e accrescendo la fiducia dei cittadini e delle imprese. Il suo sviluppo ha luogo attraverso tre assi strategici condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale. La finalità generale è di riparare ai danni economici e sociali derivanti dalla crisi pandemica, concorrendo alla soluzione delle debolezze strutturali dell'economia italiana oltre che alla riduzione dei divari territoriali, generazionali e di genere.

Le riforme previste dal PNRR sono destinate a ridurre gli oneri burocratici e a rimuovere i vincoli che, in passato, hanno rallentato la realizzazione degli investimenti in Italia o ne hanno ridotto la produttività. Esse sono divise in tre categorie: i) riforme orizzontali – trasversali agli obiettivi del PNRR – e consistenti in innovazioni strutturali dell'ordinamento, tali da migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico generale del Paese; ii) riforme abilitanti, funzionali all'attuazione del PNRR e alla rimozione degli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati; iii) riforme settoriali, contenute all'interno dei singoli obiettivi, ossia innovazioni normative, relative a specifici ambiti di intervento e destinate all'introduzione di regimi, regolatori e procedurali, più efficienti nei rispettivi settori. Vi è, infine, una quarta categoria, quella delle riforme concorrenti alla realizzazione degli obiettivi generali del PNRR, vale a dire delle iniziative di accompagnamento alla realizzazione del PNRR medesimo, tra cui si annoverano gli interventi programmati dal Governo italiano per la razionalizzazione e per l'equità del sistema fiscale, oltre che per l'estensione e il potenziamento di quello degli ammortizzatori sociali.

Attraverso i decreti legge 31 maggio 2021, n. 77 e 9 giugno 2021, n. 80 è stata configurata la *governance* del PNRR. Tali provvedimenti hanno demandato l'attuazione degli interventi alle Amministrazioni centrali, alle Regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano e agli enti locali, sulla base delle rispettive competenze istituzionali. Il loro operato deve avere luogo sia attraverso le rispettive strutture, sia mediante soggetti attuatori esterni. Alla supervisione sulle relative attività operative è preposta la Cabina di regia, che è titolare dei poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del Piano. Essa, tra le altre competenze: i) elabora gli indirizzi e le linee guida per l'attuazione degli interventi, anche in merito ai rapporti con i diversi livelli territoriali; ii) effettua la ricognizione periodica e puntuale dello stato di attuazione dei suddetti interventi; iii) esamina, gli specifici profili di criticità segnalati dai Ministri competenti per materia e – per quanto riguarda le questioni di competenza regionale o locale – dal Ministro per gli affari regionali e dalla Conferenza delle regioni; iv) monitora gli interventi che richiedono adempimenti normativi; v) trasmette alle Camere – con periodicità semestrale – una relazione sullo stato di attuazione del Piano; vi) riferisce periodicamente al Consiglio dei ministri sull'avanzamento degli interventi; vii) promuove il coordinamento tra i diversi livelli di governo.

La Cabina di regia è supportata dalla Segreteria tecnica e dall'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, istituite presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Inoltre, presso il Ministero dell'economia e delle finanze operano il Servizio centrale per il PNRR – con compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del Piano –, che costituisce il punto di contatto nazionale con la Commissione europea per l'attuazione dello stesso, l'Unità di missione – per la valutazione dello stato di attuazione – e l'Ufficio di *audit* del PNRR.

Nell'allegato alla citata Decisione di esecuzione del Consiglio sono elencati gli investimenti e le riforme e sono indicati – per ciascuno di essi – i traguardi e gli obiettivi, al cui raggiungimento è connessa l'assegnazione delle risorse, con i rispettivi indicatori qualitativi e quantitativi. Il medesimo allegato indica, altresì, le dieci rate in cui sono ripartiti la sovvenzione a fondo perduto e il prestito oltre che i relativi traguardi ed obiettivi. Ogni Stato membro, infatti, dopo aver raggiunto questi ultimi – e, comunque, per un massimo di due volte l'anno –, deve presentare alla Commissione una richiesta relativa al pagamento delle suddette rate. L'esecutivo dell'Unione, supportato dal Comitato economico e finanziario – composto da rappresentanti degli Stati membri –, effettua una valutazione sull'operato del richiedente e, in caso positivo, autorizza l'erogazione dei contributi finanziari e dei prestiti. Nel caso dell'Italia, il 13 agosto 2021 è stato concesso un prefinanziamento pari al 13% di quanto accordate, per complessivi 24,894 mld di euro, ripartiti in 8,957 mld di sovvenzioni e 15,937 mld di prestiti.

Le misure previste dal PNRR che dovevano essere attuate entro la fine del 2021 erano 51. Esse consistevano in 27 riforme e 24 investimenti tra i quali era inclusa l'adozione di atti di normativa primaria e secondaria e/o di atti amministrativi destinati a disciplinare specifici settori a cui era correlato l'impiego delle risorse finanziarie individuate per ciascuna linea di intervento. Per quanto riguarda le riforme, prescindendo dalle valutazioni che, successivamente, saranno effettuate da istituzioni e organismi dell'Unione, tutte quelle programmate sono state definite alla data del 31 dicembre 2021. In realtà, talune tra esse sono intrinseche alla struttura e al *modus operandi* del PNRR. Trattasi dell'entrata in vigore della legislazione primaria sulla relativa *governance* e di quella sulla semplificazione delle procedure amministrative per la sua attuazione. Altre, invece, riguardano gli obiettivi dello stesso PNRR. Le più importanti sono l'entrata in vigore del decreto sulla semplificazione del sistema degli appalti pubblici, la legislazione attuativa per la riforma del processo penale, la normativa per la riforma del processo civile e quella del quadro in materia di insolvenza. Di particolare interesse, inoltre, sono le riforme del sistema di istruzione universitaria al fine di migliorare i risultati scolastici in materia di: a) lauree abilitanti; b) classi di laurea; c) riforma dei dottorati.

Parimenti, tutti gli investimenti programmati – e sempre eccettuando le analisi di competenza dell'apparato dell'Unione – sono stati definiti alla stessa data di cui sopra. Anche in questo caso, taluni tra quelli effettuati sono intrinseci al PNRR. Trattasi, fondamentalmente, dell'entrata in vigore della legislazione primaria necessaria per fornire assistenza tecnica e rafforzare la creazione di capacità per l'attuazione, appunto, del PNRR. Altri, invece, sono collegati alle riforme accennate. Il più rilevante concerne le procedure di assunzione per i tribunali civili, penali e amministrativi. Si segnalano, infine, i decreti ministeriali attinenti alle borse di studio per migliorare l'accesso all'istruzione universitaria, i fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche e l'ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero nazionale.

Sulla base di questi risultati, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il 30 dicembre 2021, ha potuto inviare alla Commissione europea la richiesta concernente il pagamento della prima rata. Occorre, infatti, sottolineare che l'ottenimento di ciascuna erogazione successiva al prefinanziamento è subordinato al conseguimento degli obiettivi ad essa correlati. Nel caso di specie, il valore complessivo della corresponsione ammonta a 24,1 mld di euro, dei quali 12,6 mld sono prestiti e 11,5 mld sono contributi a fondo perduto.

Nei prossimi anni l'operatività del Piano sarà intensificata in misura significativa. Se in quello in corso le riforme e gli investimenti aumenteranno a 167 – e richiederanno risorse per 27,6 mld – in quelli successivi i numeri cresceranno, rispettivamente, a 179 e 37,4 mld per il 2023 e a 176 e 42,4 mld per il 2024. I medesimi numeri, però, si ridurranno, sensibilmente, nel biennio conclusivo. I valori indicati manifestano la dimensione della sfida posta dal NGEU per l'Unione e dal PNRR per l'Italia per l'effettiva ripresa dalla pandemia.

La DIMENSIONE EUROPEA DELLO SPORT tra politiche d'inclusione, promozione dei diritti umani e contrasto alla corruzione

di FRANCESCO EMANUELE CELENTANO*

* Ricercatore TDA di Diritto internazionale, Università degli studi di Bari "Aldo Moro"

Il 2021 ha rappresentato da più punti di vista un anno importante per lo sport. Tanto le olimpiadi quanto le diverse competizioni tenutesi in Europa, hanno riproposto la rilevanza dell'attività sportiva, agonistica e dilettantistica, dalla prospettiva economica, culturale e sociale. Non stupisce, dunque, che le due massime organizzazioni presenti nel Continente, il Consiglio d'Europa (CoE) e l'Unione europea (UE), abbiano adottato nel corso degli ultimi anni diversi atti in materia, utili a definire una dimensione dello sport a livello continentale nel quadro di un interesse internazionale alla questione evidenziato, da ultimo, dal Rapporto globale sulla corruzione nello sport pubblicato il 9 dicembre 2021 dall'Ufficio delle Nazioni Unite su droga e crimine (UNODOC). Lo sport, anzitutto nel contesto UE, ha assunto una importanza crescente con il rafforzamento di talune iniziative all'interno del programma Erasmus+ volto a promuovere anche il valore dell'integrità dell'attività sportiva destinata ad essere centrale per il recupero post-pandemia, soprattutto rispetto alla salute dei giovani. In questo senso rilevano le conclusioni del Consiglio sull'impatto della pandemia di COVID-19 e sulla ripresa del settore dello sport del 22 giugno 2020, in cui si invitano gli Stati membri a "promuovere la solidarietà tra le federazioni sportive, i club, le organizzazioni e gli atleti per contribuire alla ripresa sostenibile e allo sviluppo del settore dello sport e riconoscere il modello europeo dello sport come esempio

basato su un sistema di solidarietà". Tali auspici formulati in sede governativa, s'inseriscono in una cornice regolamentare che pone, dunque, l'attività sportiva quale strumento delle politiche d'inclusione e tutela dei diritti umani perseguite da entrambe le organizzazioni e dai rispettivi Stati membri.

Prima di passare ad analizzare le attività dell'UE, conviene esaminare il ruolo del Consiglio d'Europa che è stata tra le prime organizzazioni internazionali a favorire la creazione di un quadro giuridico comune in materia di sport adottando convenzioni e dichiarazioni sul tema (v. S. Frossard, *The Council of Europe and Sport*, in *International Sports Law Journal*, no. 1/2, 2007, p. 30 ss.). Ed invero, già nel maggio del 1992, con la Carta europea dello sport i ministri competenti hanno statuito, all'art. 3, che "Il ruolo dei poteri pubblici è essenzialmente complementare all'azione dei movimenti sportivi". In questo senso, nel 2007, con l'adozione della Risoluzione CM/Res (2007)8 è stato adottato l'Accordo parziale allargato sullo Sport (EPAS) che oggi conta quaranta Paesi membri, tra cui l'Italia. La finalità di questo Accordo è, da una parte, quella di implementare la "cooperazione pan-europea nello sport", favorendo l'applicazione dell'articolato quadro normativo elaborato dal CoE e, dall'altra parte, di stimolare il dialogo tra soggetti pubblici, federazioni sportive e associazioni di volontariato. Inoltre, il Consiglio d'Europa ha adottato alcune convenzioni utili non solo ad armonizzare le regole

statali di settore, ma anche a garantire al Continente europeo un ruolo di primo piano a livello internazionale.

La prima di queste è la Convenzione antidoping, firmata il 16 novembre 1989 ed in vigore dal 1990, ispirata all'importanza della lealtà nelle attività sportive. Nei suoi 19 articoli, il Trattato offre una nozione di doping (art. 2) inteso quale "Somministrazione agli sportivi o l'uso da parte di questi ultimi delle classi farmacologiche di agenti dopanti o di metodi di doping", successivamente ripresa in altri atti internazionali (v. 9° 'considerando' della Convenzione internazionale contro il doping nello sport firmata nel 2005 in sede UNESCO). In questo senso, l'Accordo ha rilievo anche per le regole in materia di individuazione delle sostanze dopanti (art. 4) che devono essere condivise dai 52 Stati Parti – tra cui finanche il Canada e l'Australia – oltre che per l'armonizzazione della gestione dei controlli in laboratorio (art. 5) e nel settore dell'educazione e della promozione di uno sport sano (art. 6) oggetto, tra l'altro, di un invito a cooperare (articoli 7 e 8) con tutti gli enti del settore e a livello internazionale. Il terzo "considerando" dell'Accordo, statuendo "l'importanza del ruolo dello sport nella tutela della salute, nell'educazione morale e fisica e nel promovimento della mutua comprensione internazionale", pone in luce i valori che hanno orientato la successiva normativa continentale. Sul punto è intervenuta anche la Corte europea dei diritti dell'uomo stabilendo, da ultimo, nella sentenza resa il 18 gennaio 2018 nel caso *Fédération Nationale des Syndicats Sportifs (FNASS) and Others v. France*, che la funzione sociale di modello per i giovani rivestita dagli atleti, legittima eventuali interferenze nella loro vita privata e familiare in termini di ripetuti e non concordati test antidoping (in argomento v. F. Bestagno, *Regulation of Sport Activities and Right to Respect to Private Life under the European Convention on Human Rights*, in *European Papers*, Vol. 3, 2018, p. 327 ss.).

Il Consiglio d'Europa ha poi promosso l'adozione di altre tre convenzioni in materia di sport che, pur avendo avuto minor seguito



in termini di ratifiche, rientrano pienamente nel menzionato sistema valoriale esplicitato nei primi atti adottati dall'Organizzazione.

Proprio la funzione sociale dell'attività sportiva, a livello agonistico, ha favorito la conclusione di due diversi accordi. Il 19 agosto 1985, con la firma della "Convenzione europea sulla violenza e i disordini degli spettatori durante le manifestazioni sportive", in vigore dal novembre dello stesso anno, i 22 Stati Parti si sono impegnati a coordinare le politiche in materia di sicurezza durante le manifestazioni sportive nazionali e internazionali oltre che ad istituire un sistema di regole concernente l'arresto e la detenzione di eventuali autori di disordini durante competizioni globali (art. 5). Il 3 luglio del 2016 con la firma della "Convenzione su un approccio integrato in materia di sicurezza e di servizi in occasione di incontri calcistici e di altre manifestazioni sportive", in vigore dal 2017, si è fatto un passo in avanti in materia di coordinamento nell'organizzazione dei c.d. mega eventi sportivi. Ed invero, l'Accordo sembra essere una naturale prosecuzione della citata Convenzione del 1985. Nel favorire una condivisione della risposta in caso di emergenze durante gli eventi sportivi (articoli 7 e 8) e a livello di forze di sicurezza (art. 9), il Trattato – ratificato da 21 Paesi, inclusa l'Italia, e firmato da altri 17 – si pone come uno strumento normativo utile ad offrire risposte comuni a problemi endemici tra cui, come statuito già nel 1985, la violenza fuori e dentro gli stadi.

Tra i problemi cronici del settore sportivo, ad ogni livello, vi è anche la corruzione, come segnalato nel già menzionato rapporto UNODOC sul tema. Anche in questo settore il Consiglio d'Europa era intervenuto con un apposito trattato che difetta, però, di efficacia. Infatti, il 18 settembre 2014 il CoE ha promosso l'adozione della "Convenzione sulla manipolazione di competizioni sportive", firmata da 39 Stati ma ratificata, con grande ritardo, soltanto da 7 di questi inclusa l'Italia. L'Accordo, dall'alto potenziale in termini di promozione di una cultura sportiva legalitaria, interviene direttamente sul settore delle scommesse sportive che, come noto, è economicamente rilevante in molti Paesi europei. Non stupisce, quindi, che abbia riscontrato ostacoli all'entrata in vigore, avvenuta cinque anni dopo la firma, e all'adesione effettiva di un numero rilevante di Stati. In tal senso basta soffermarsi sulla lettura dei considerando del Trattato per comprendere quanto i Paesi firmatari fossero riluttanti all'adozione di un testo potenzialmente impattante in un settore controverso quanto considerevole per le economie nazionali. Tra tutti, rileva l'ultimo di questi che evidenzia come gli Stati godano di un margine di apprezzamento nell'ambito delle politiche riguardanti le scommesse sportive; ciononostante si prevede (articoli 8 e 9) che le Parti debbano adottare legislazioni confacenti al sistema internazionale, richiamato tra i considerando, di contrasto alla corruzione in ogni settore, ponendo la trasparenza dei processi e degli operatori coinvolti quale punto di riferimento comune per i decisori degli Stati aderenti.

Al quadro regolamentare finora illustrato si aggiunge una lunga serie di atti di *soft law*, in particolare raccomandazioni adottate a livello ministeriale o direttamente dall'Assemblea parlamentare del CoE, che vanno nella medesima direzione: valorizzare lo sport, anche dalla prospettiva economica, perseguendo un'etica incentrata sui valori comuni che quest'attività può favorire, nel rispetto del diritto umano allo sport statuito per la prima volta all'art. 1 della Carta internazionale dell'educazione fisica e dello sport adottata nel 1978 in sede UNESCO (v. E. Greppi, *Lo sport e i diritti umani*, in E. Greppi, M. Vellano (a cura di), *Diritto internazionale dello sport*, Torino, 2010, p. 152 ss.).

In questo articolato insieme di norme, s'inseriscono le numerose disposizioni adottate dall'Unione europea. Per l'UE, infatti, lo sport oltre a costituire un rilevante strumento di contrasto alle discriminazioni di ogni genere e un mezzo fondamentale per l'integrazione, rappresenta anche un volano per l'economia considerato che, stando ai dati pubblicati nel 2018, questo vale il 2,12% del PIL unionale ed occupa più di 5 milioni di cittadini (v. Commissione europea, *Study on the economic impact of sport through sport satellite accounts*, Publications Office, 2018).

Dopo diversi decenni in cui lo sport non ha trovato spazio all'interno del diritto primario dell'UE, se non in alcune di-

chiarazioni politiche a partire dalla n. 27 allegata al Trattato di Amsterdam del 1997, con il Trattato di Lisbona – firmato il 13 dicembre 2007 e in vigore dal 2009 – questo è rientrato tra le competenze di sostegno, ex art. 6 TFUE. In questo senso rileva l'articolo 165, par. 1, del TFUE secondo cui l'UE "contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport, tenendo conto delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale e educativa". Tali aspetti sono stati ripresi in numerosi altri provvedimenti successivi. Innanzitutto, nel Libro bianco sullo sport presentato, l'11 novembre 2007, dalla Commissione europea (COM(2007) 391 def.). Il documento ha avuto un ruolo essenziale nel percorso legislativo del settore in quanto ha posto una serie di obiettivi, tra tutti il rafforzamento della dimensione economica, salustica e sociale dello sport, poi ripresi ed implementati negli anni a seguire. Così, nel 2011 con la comunicazione sulla Dimensione europea dello sport, la Commissione ha presentato alcune proposte concernenti, tra le altre, la valorizzazione del volontariato sportivo, l'inclusione dei portatori di handicap e l'incremento delle politiche occupazionali di settore; obiettivi riproposti anche dalla più recente risoluzione del 30 novembre 2021 del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sulle caratteristiche fondamentali del modello europeo dello sport.

Su queste basi, dopo un decennio in cui sono stati adottati tre diversi piani di lavoro sullo sport e numerose risoluzioni del Parlamento europeo (PE) in materia di contrasto alla corruzione, inclusione sociale e costruzione di un quadro regolamentare unionale, anche nell'ambito del programma Erasmus+ l'attività motoria ha trovato uno spazio autonomo quanto rilevante. Ed invero, in piena aderenza con le previsioni del TFUE e con le indicazioni del PE, nel prossimo settennario (2021-2027) allo sport sarà destinato l'1,9% del bilancio complessivo del programma.

Mentre gli atti fino ad ora menzionati sembrano essere rivolti principalmente alla dimensione agonistica e alla conseguente cooperazione tra gli Stati in questo ambito, dall'analisi del programma Erasmus+ pare prevalere, invece, la volontà di sostenere economicamente tanto i singoli atleti quanto i molteplici enti, in larga parte privati, che operano sul piano del dilettantismo e del volontariato. Pertanto, alle previsioni del TFUE concernenti le diverse dimensioni in cui opera lo sport, l'UE ha saputo rispondere in tempi e modalità diverse adottando atti confacenti ai valori già emersi, a partire dagli anni Settanta, a livello prima internazionale e poi continentale.

Gli atti citati, parte di un insieme ben più ampio su cui sarebbe stato impossibile soffermarsi in questa sede, pongono in evidenza un filo conduttore unico, a livello continentale, in materia di sport. Quest'ultimo, nel caratterizzarsi per un approccio pragmatico in termini economici e inclusivo in termini valoriale, dimostra come anche in questo specifico settore i diversi Paesi europei, ciascuno con le proprie diversità, riescano a porsi in una posizione di assoluta avanguardia all'interno della comunità internazionale. Ad ulteriore riprova di questo giova ricordare, infine, che quanto finora illustrato è, tra l'altro, pienamente aderente agli obiettivi dell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile nella cui risoluzione di adozione (70/15 del 25 settembre 2015) lo sport è ricompreso, al par. 37, tra gli "attori importanti" per raggiungere gli obiettivi sociali ed economici che questo ambizioso piano di lavoro globale persegue.

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.libreriacacucci.it

info@cacucci.it

BREXIT e diritto internazionale privato

di FEDERICO CECI*

* Ricercatore TDA di diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

1. Al fine di regolamentare i rapporti successivi alla *Brexit* e all'Accordo di recesso, l'Unione europea (UE) e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito e l'Irlanda del Nord, dall'altra parte, riconoscendo la necessità di garantire un mercato aperto e sicuro per imprese, beni e servizi attraverso l'eliminazione degli ostacoli al commercio e agli investimenti, hanno concluso, il 31 dicembre 2020, l'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione, applicato in via provvisoria dal 1° gennaio 2021 e in vigore dal 1° maggio dello stesso anno.

Nonostante tali iniziali intenzioni, il citato accordo, pur dedicando un'intera sezione alla cooperazione giudiziaria in materia penale, risulta sostanzialmente privo di riferimenti al regime di cooperazione giudiziaria in materia civile. La scelta di optare per una c.d. *hard Brexit* nel settore internazionalprivatistico – con conseguente cessazione dell'operatività del regime normativo uniforme europeo – comporta evidenti ricadute sul grado di certezza del diritto e di efficienza nei rapporti giuridici transnazionali, che era stato invece raggiunto attraverso i regolamenti UE in materia. Invero, com'è noto, il contesto internazionalprivatistico europeo è stato strutturato in modo da risultare funzionale all'esercizio dei diritti e delle libertà del mercato unico. Di talché, il venir meno delle norme di cooperazione in materia civile e commerciale, unitamente all'impossibilità di continuare

ad applicare le disposizioni relative alla libera circolazione delle persone e delle merci, alla libertà di prestazione dei servizi e al diritto di stabilimento, determina dei cambiamenti sia nell'ambito del mercato europeo, sia (e soprattutto) nella prospettiva economica del Regno Unito (A. Davì, A. Zanobetti, *Brexit: lo spazio giudiziario europeo in materia civile e commerciale all'alba dell'exit day*, in *Federalismi.it*, 4/2020, p. 4 ss.; F. Marongiu Buonaiuti, *L'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e il Regno Unito e il diritto internazionale privato*, in *Eurojus.it*, 2021).

In questo senso, con il presente lavoro si intende delineare brevemente le conseguenze derivanti dalla *Brexit* sulle relazioni internazionalprivatistiche tra UE e Regno Unito, da una parte, in termini di norme applicabili ai rapporti contrattuali ed extracontrattuali e, dall'altra parte, con riferimento alla giurisdizione e al riconoscimento e all'esecuzione delle sentenze straniere.

2. Gli ostacoli al commercio e agli scambi transfrontalieri poc'anzi descritti appaiono meno rilevanti nell'ambito delle norme sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali ed extracontrattuali.

Da questo punto di vista, occorre, anzitutto, sottolineare come, in virtù di quanto disposto dall'art. 66 dell'Accordo di recesso, il Regolamento (CE) n. 592/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, sulla

legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (c.d. Roma I) e il Regolamento (CE) n. 864/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali (c.d. Roma II) continueranno ad applicarsi, rispettivamente, a tutti i contratti conclusi e a tutti i fatti verificatisi prima della fine del periodo di transizione, terminato il 31 dicembre 2020.

Per altro verso, alla luce della natura universale e uniforme delle norme contenute nei citati regolamenti, prive di condizioni di reciprocità per la loro applicazione, il Regno Unito ha preferito mantenere in vigore le disposizioni delle stesse quali *EU-retained law*. In particolare, attraverso l'adozione di *Law Applicable to Contractual Obligations and Non-Contractual Obligations (Amendment etc) (EU Exit) Regulations 2019*, il legislatore inglese ha provveduto alla ricezione materiale della disciplina prevista dai regolamenti Roma I e II – con alcune minime modifiche – all'interno dell'ordinamento britannico.

In tal modo, il Regno Unito ha tentato di non vanificare l'unificazione della disciplina nelle citate materie, consolidatasi negli anni anche attraverso i numerosi interventi della Corte di giustizia. Sebbene, in virtù della vocazione universale dei suddetti regolamenti, la ricezione materiale degli stessi non presenti particolari criticità, giova evidenziare come l'uniformità della disciplina potrebbe essere messa a rischio proprio



APPROFONDIMENTI



BREXIT

15

dagli interventi futuri della Corte di giustizia – spesso chiamata ad esprimersi in via pregiudiziale – o, in diversa ipotesi, dall'adozione di successive modifiche normative.

Quanto al primo profilo, invero, l'art. 6 dello *European Union Withdrawal Act 2018* dispone che, a partire dalla data di effettivo recesso del Regno Unito, i tribunali inglesi non debbano ritenersi vincolati dai principi stabiliti e dalle decisioni prese dai giudici del Lussemburgo. Ciononostante, la medesima norma prevede che i detti tribunali possano prendere in considerazione tutto ciò che è stato compiuto dalla Corte di giustizia e da ogni altra istituzione europea quale parametro ermeneutico della disciplina *EU-retained law*, nella misura in cui la stessa non sia stata modificata a seguito del recesso. A ben vedere, il citato art. 6 precisa altresì che le questioni attinenti alla validità, all'interpretazione e all'efficacia delle norme europee recepite dall'ordinamento inglese vadano decise conformemente alla giurisprudenza esistente e a qualsiasi principio generale del diritto dell'UE.

Relativamente, invece, alla possibilità di introduzione di successive modifiche ai regolamenti Roma I e Roma II – le quali, come ovvio, non troverebbero diretta applicazione nell'ambito della disciplina recepita –, è appena il caso di evidenziare che la volontà di mantenere l'uniformità della normativa, mostrata dal legislatore inglese attraverso l'adozione dei citati strumenti di *EU-retained law*, ben potrebbe tradursi, in futuro, nell'adeguamento della disciplina del Regno Unito a quella europea, così come di volta in volta novellata.

In questo senso, sembrerebbe che, per ciò che concerne le norme di conflitto, le soluzioni descritte siano in grado di garantire il mantenimento di un buon grado di uniformità, in termini tanto interpretativi, quanto applicativi.

3. Il discorso è differente, e certamente più critico, in relazione agli strumenti normativi europei in materia di giurisdizione e riconoscimento delle sentenze. Invero, attraverso l'adozione dei *Civil Jurisdiction and Judgment (Amendment) (EU Exit) Regulations 2019*, il legislatore inglese ha revocato l'efficacia, da una parte, delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (c.d. *Bruxelles I bis*) e, dall'altra parte, della Convenzione di Bruxelles del 1968 e delle due Convenzioni di Lugano, adottate, rispettivamente, nel 1988 e nel 2007. La sola eccezione all'inapplicabilità delle citate norme è costituita dalla disciplina prevista dal regolamento *Bruxelles I bis* per i criteri giurisdizionali in materia di contratti individuali di lavoro e di contratti dei consumatori. Quest'ultima è stata infatti recepita dall'ordinamento britannico, attraverso le citate *Regulations* e come modifica legislativa del *Civil Jurisdiction and Judgment Act 1982*, al fine di mantenere le tutele offerte dalla normativa europea a soggetti particolarmente vulnerabili, quali, per l'appunto, i lavoratori e i consumatori.

Tuttavia, stante la sussistenza del presupposto di reciprocità per le norme in materia di giurisdizione e riconoscimento delle sentenze, appare complesso sostenere che la stessa soluzione, ovvero sia il recepimento interno come *retained legislation*, possa essere perseguita anche per le restanti norme contenute nei due regolamenti europei (*contra*, v. B. Cortese, *Brexit e diritto internazionale privato tra Roma, Bruxelles e Lugano: "How Can I just Let You Walk Away?"*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2021, p. 153 ss.).

Allo stato, dunque, ai rapporti tra UE e Regno Unito in ambito di giurisdizione e riconoscimento delle sentenze deve ritenersi applicabile la disciplina disposta per i Paesi terzi, costituita da eventuali accordi multilaterali e bilaterali – salva, in quest'ultimo caso, la necessità formale di rinnovare la volontà di entrambi i contraenti – o, in alternativa, dalle norme nazionali di volta in volta rilevanti.

Tuttavia, quanto alla prima prospettiva – rappresentata dalla possibilità di ricorrere all'applicazione di convenzioni multilaterali attraverso l'adesione alle stesse da parte del Regno Unito – occorre sottolineare come la Commissione abbia di recente valutato in termini negativi la domanda dello Stato inglese di aderire alla Convenzione di Lugano del 2007 concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale,

conclusa tra l'UE, la Danimarca, l'Irlanda, la Norvegia e la Svizzera. Invero, con una comunicazione del 4 maggio 2021 (COM(2021) 222), la Commissione ha ritenuto che l'UE non debba prestare il proprio, necessario, consenso all'adesione del Regno Unito alla Convenzione di Lugano: quest'ultima, a parere della citata istituzione, risulta una misura di accompagnamento del mercato interno, adottata per promuovere le relazioni dell'UE con Paesi terzi che vantano un'integrazione normativa particolarmente stretta con il quadro europeo, ovvero sia gli Stati membri dell'*European Free Trade Association/European Economic Association*.

Per altro verso, appare significativa la scelta del Regno Unito di aderire, a titolo individuale e con effetto retroattivo al 1° ottobre 2015, alla Convenzione dell'Aja del 30 giugno 2005 sugli accordi di scelta del foro. Tale decisione risulta in linea con l'approccio individuato dall'UE, che, infatti, attraverso la citata comunicazione del maggio 2021, ha ribadito come il quadro appropriato per la cooperazione giudiziaria in materia civile con Paesi terzi sia rappresentato, per l'appunto, dal regime convenzionale dell'Aja. In questo senso, unitamente alla Convenzione del 2005 di cui risultano parti sia il Regno Unito sia l'UE – e al netto del ristretto campo di applicazione della stessa, in quanto utilizzabile esclusivamente per le scelte esclusive del foro – occorre altresì valutare la Convenzione dell'Aja del 2 luglio 2019 sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni straniere in materia civile e commerciale (sul punto, v. P. Franzina, A. Leandro, *La Convenzione dell'Aja del 2 luglio 2019 sul riconoscimento delle sentenze straniere: una prima lettura*, disponibile su www.sidiblog.org, 2019). A tal proposito, tuttavia, giova evidenziare come, anche volendo considerare lo scenario di un'eventuale ratifica da parte dell'UE e del Regno Unito della Convenzione del 2019, quest'ultima avrebbe un ambito di applicazione ben più ristretto rispetto al regime normativo dell'UE, prevedendo esclusivamente una disciplina relativa al riconoscimento delle sentenze straniere.

Così delineato l'attuale quadro, uno dei profili più problematici con riferimento all'inapplicabilità di titoli uniformi di giurisdizione è rappresentato dalla possibile reviviscenza, dinanzi ai giudici inglesi, di alcuni istituti processuali tipici degli ordinamenti di *common law*, determinanti consistenti rischi di conflitti di giurisdizione, con conseguente cedimento dei cardini del coordinamento reciproco perseguito attraverso i regolamenti europei. Trattasi, in particolare, della disciplina relativa alla notifica del *writ*, del potere di pronunciare *anti-suit injunctions* e, soprattutto, di un rinviamento della dottrina del *forum non conveniens*.

Un diverso aspetto, parimenti critico, dello scenario pocanzi descritto, è dato dalla necessità di reintrodurre appositi procedimenti per il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze straniere, con possibili profili di divergenza tra i diversi ordinamenti circa i criteri di esercizio della giurisdizione, evidentemente più dispendiosi per le parti, in termini di risorse e tempo.

4. Alla luce della sintetica ricostruzione sin qui compiuta, risulta evidente come la *Brexit* abbia determinato un impatto fortemente negativo sul regime internazionalprivatistico europeo, con particolare riferimento ai criteri di giurisdizione e alla disciplina sul riconoscimento delle sentenze straniere. In questa prospettiva, una (e forse l'unica) soluzione da adottare al fine di non vanificare i tentativi di uniformazione in tali settori, oltre che i relativi vantaggi per l'esercizio delle libertà nell'ambito del mercato europeo, potrebbe essere costituita da un accordo integrativo dell'Accordo di cooperazione, da concludere – *melius re perpensa* – ex art. 2 dello stesso, con l'introduzione di una sezione dedicata, per l'appunto, al regime di cooperazione giudiziaria in materia civile e commerciale.

PARITÀ DI GENERE nell'UE: a che punto siamo?

di MICAELA LASTILLA*

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

Una fotografia della parità tra donne e uomini nell'UE è stata recentemente fornita dall'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE) che, dal 2013, tramite il *Gender Equality Index* (GEI), calcola annualmente l'effettivo grado di uguaglianza tra i sessi.

Nel Report, pubblicato il 28 ottobre scorso, l'EIGE attribuisce un punteggio medio per i 27 Stati dell'UE di 68 punti su 100 (in cui 100 rappresenta la condizione di ottimale parità), con un avanzamento complessivo di appena 0,6 punti rispetto all'edizione dell'anno precedente (EIGE, *Gender Equality Index 2021, Health*, reperibile online, p.23).

I risultati del Report, basati su dati del 2019, si riferiscono ad alcuni "domini chiave" presi in esame: *lavoro, soldi, conoscenza, tempo, potere, violenza* e, quale focus tematico dell'edizione di quest'anno, *salute*, declinata nella triplice dimensione mentale, sessuale e riproduttiva.

Le disuguaglianze di genere più evidenti si registrano nel settore del *potere*, inte-

to al 2018, registra una battuta d'arresto nel *trend* di progresso annuale e attesta la perdurante influenza negativa dei ruoli di genere e degli stereotipi sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro: basti pensare che le donne impiegano il proprio tempo – non retribuito – nel prendersi cura dei figli per il 27% in più rispetto agli uomini.

Un lieve miglioramento rispetto alla precedente rilevazione viene registrato nel dominio *soldi*, con 82.4 punti, mentre il settore *conoscenza*, in cui i progressi vengono frenati da una perdurante segregazione di genere nell'istruzione superiore e dalla scarsa partecipazione delle donne al *longlife learning*, accusa una stagnazione, con 62.7 punti e appena 2.9 punti guadagnati nell'ultimo decennio.

Sebbene i dati del dominio *tempo* non siano stati aggiornati, i 64.9 punti registrati nella precedente edizione denotano una disuguaglianza tra i generi profondamente radicata in termini di tempo speso tra lavoro retribuito, non

nel 2020 dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), in base alla quale l'8% delle donne dell'UE ha subito violenza fisica nei 5 anni precedenti l'indagine, per il 37% dei casi tra le mura domestiche e da parte di una persona di sesso maschile.

La percentuale sale al 39% in tema di molestie sessuali, e raggiunge picchi del 57% per le donne lesbiche, bisessuali o che non si identificano in un genere definito.

Lo stesso Report della FRA segnala che, solo in Italia, tra il 1° marzo e il 16 aprile 2020 il numero di vittime di violenza che hanno chiesto aiuto è aumentato del 59% (*European Union Agency for Fundamental Rights, Fundamental Right Report 2021*, p. 29).

Il focus tematico dell'Indice dell'EIGE relativo alla *salute* rivela che, in media, le donne percepiscono il proprio stato mentale in termini peggiori rispetto agli uomini, dichiarandosi, ad esempio, maggiormente esposte a forme di depressione.



so quale partecipazione delle donne ai processi decisionali, economici e politici, con soli 55 punti su 100; tuttavia, una nota positiva è data dal fatto che si tratta dell'ambito nel quale sono stati compiuti progressi più rapidamente nel corso del tempo.

Il dominio *lavoro*, con 71.6 punti e un avanzamento di appena 0.2 punti rispet-

retribuito e "tempo libero": in particolare, a fronte del 78% delle donne dell'UE che dedica almeno un'ora al giorno ai lavori domestici, la percentuale degli uomini risulta di appena il 32% (*Gender Equality Index 2021, Health*, p. 13 ss.). Anche il dominio *violenza* sconta un mancato aggiornamento di dati, a cui sofferisce tuttavia l'indagine condotta

Il riferimento alla dimensione sessuale e riproduttiva che riscontriamo nel Report dell'EIGE è in linea con l'attenzione posta a questi specifici aspetti della salute da parte dell'UE, che infatti li contempla anche nel quadro del nuovo programma "EU4Health"; in questo campo, sebbene il 95% delle donne nell'UE abbia accesso ai contraccetti-



APPROFONDIMENTI

PARITÀ DI GENERE



vi, si registrano notevoli divari tra gli Stati membri (*Gender Equality Index 2021, Health*, p. 18).

In particolare, il diritto ad interrompere la gravidanza in modo sicuro è garantito in modo tutt'altro che uniforme tra i Paesi membri: è esplicito il caso della Polonia, Stato nel quale non solo sono in vigore numerose restrizioni in materia di accesso ai contraccettivi e pianificazione familiare, ma nel quale inoltre, dal 2020, si sono ulteriormente inasprite le limitazioni all'esercizio del diritto all'aborto. Ciò costituisce un "attacco allo Stato di diritto nonché ai diritti fondamentali", come denunciato dal Parlamento europeo (risoluzione del Parlamento europeo sul divieto di fatto del diritto all'aborto in Polonia, 26 novembre 2020, doc. 2020/2876(RSP), lett. S).

Nella classifica generale dei 27 Stati dell'UE l'Italia, che in un decennio ha guadagnato 8 posizioni avanzando a un ritmo doppio rispetto alla media degli altri Paesi, si colloca al 14° posto, con un punteggio generale di 4.4 punti inferiore a quello medio dell'Unione.

Gap particolarmente elevati si registrano nei domini *potere* (52.2 punti), *tempo* (59.3), *conoscenza* (59) e, soprattutto, *lavoro* (63.7), ambito nel quale l'Italia, tra tutti i Paesi dell'UE, detiene il deludente primato in termini di disparità tra donne e uomini (L. Califano, *Parità dei diritti e discriminazioni di genere*, 2021, fasc. 7, reperibile online sul sito federalismi.it). In sostanza, l'Indice europeo del 2021 dimostra che, nonostante i passi avanti compiuti su più fronti, la parità di genere resta un traguardo ancora lontano, complici le conseguenze delle politiche di *austerità* sul *welfare* prima, e la crisi pandemica con i suoi riflessi sociali poi.

In tal senso, la pandemia ha acuito problemi sociali preesistenti, inserendosi in un contesto già non confortante: come segnala il recente Report di Eurofound, *Living, working and COVID-19 (Update April 2021): Mental health and trust decline across EU as pandemic enters another year*, 2021, reperibile online, la protratta chiusura delle scuole, quale misura di contenimento dei contagi, ha accentuato le differenze nei ruoli di genere, compromettendo decenni di – lenti – progressi.

Eliminare i *gap* rilevati dall'EIGE cui si è fatto cenno riveste un'importanza centrale nell'azione dell'UE, tanto che la parità di genere figura negli "Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024" tra le priorità della Presidente von der Leyen.

Approfondire questo tema consente di leggere il percorso di integrazione europea come un processo che ha condotto alla formazione di un organismo *sui generis* sulla scena internazionale, che costituisce una comunità di diritti e valori, e non semplicemente un'organizzazione internazionale a cui gli Stati hanno devoluto parti della propria sovranità per realizzare un mercato comune.

Infatti, la parità tra donne e uomini in termini retributivi per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore, è presente nell'ordinamento dell'UE sin dal trattato istitutivo della CEE del 1957, ed è attualmente sancito all'art. 157, par. 1, TFUE (ex articolo 141 del TCE).

Sebbene tale principio sia stato inserito nell'impianto normativo comunitario al mero fine di evitare distorsioni della concorrenza, nel tempo la Corte di giustizia ha riconosciuto la parità di retribuzione quale principio fondamentale della – allora – Comunità, definendo la disposizione che lo prevedeva "direttamente applicabile", idonea ad attribuire ai singoli dei diritti meritevoli di tutela (sentenza della Corte di giustizia dell'8 aprile 1976, causa 43/75, *Defrenne II*); in seguito, la Corte ha sottolineato altresì la funzione sociale di questa disposizione, riconducendola nell'alveo dei diritti fondamentali della persona umana (sentenza della Corte di giustizia del 10 febbraio 2000, causa 50/96, *Deutsche Telekom AG*, punto 57). Più in generale, in base all'art. 2 TUE, l'uguaglianza tra donne e uomini è uno dei valori fondamentali sui quali l'Unione si basa, ed è rinvenibile nell'art. 3, par. 3, TUE, che sancisce che l'Unione "promuove (...) la parità tra donne e uomini", nell'art. 10 TFUE, clausola in virtù della quale l'Unione, nella definizione di tutte le sue politiche e azioni, mira a combattere le discriminazioni, *in primis* quelle fondate sul sesso, e nell'art. 8 TFUE, che costituisce la base per l'integrazione della dimensione di genere in tutte le politiche dell'UE.

Rilevano, inoltre, l'art. 19 TFUE, base giuridica per l'adozione di atti legislativi dell'UE per combattere tutte le forme di

discriminazione, e l'art. 153, par. 1, lett. i), TFUE, che consente all'UE di sostenere e completare l'azione degli Stati membri nel settore della parità tra donne e uomini per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro.

Peraltro, anche l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE – giuridicamente vincolante a partire dalla Riforma di Lisbona – vieta tutte le forme di discriminazione ponendo al primo posto quella basata sul sesso; inoltre, l'art. 23 della medesima Carta precisa che la parità tra donne e uomini dev'essere assicurata in tutti i campi.

Per concretizzare questo valore-obiettivo, che rappresenta anche uno dei principi fondamentali del Pilastro europeo dei diritti sociali, l'UE ha adottato numerosi provvedimenti normativi: dalla direttiva 79/7/CEE del Consiglio del 19 dicembre 1978, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale, alla direttiva 2006/54 del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego, alla direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza, solo per citarne alcuni (I. Ingravallo, *Equilibrio di genere e azioni positive nella riforma del Tribunale dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, Bari, 2017, p. 83 ss.).

Peraltro, le iniziative dell'Unione in materia hanno trovato un rinnovato slancio in seguito all'adozione di una Strategia con orizzonte al 2025, finalizzata a realizzare un'Unione europea dell'uguaglianza (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 5 marzo 2020, Un'Unione europea dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025, COM(2020)152 final).

La Strategia, in linea con l'obiettivo di sviluppo sostenibile sulla parità di genere (OSS 5 dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite), nonché con l'intento di elevare il tema a priorità trasversale di tutti gli obiettivi stabiliti dall'Agenda stessa, muove dal presupposto che nessuno Stato membro ha raggiunto la piena parità di genere e che i progressi vanno a rilento (COM(2020)152 final, p. 3).

Le macro aree di intervento indicate nella Comunicazione sono la violenza e gli stereotipi di genere, il divario nel mercato del lavoro, la partecipazione delle donne in tutti i settori economici, il divario retributivo, pensionistico e nell'assistenza familiare, l'integrazione della dimensione di genere e la promozione della prospettiva intersezionale in tutte le politiche dell'UE, e infine l'impegno ad affrontare il tema anche a livello globale.

Tra le recenti azioni incardinate in questa nuova Strategia rileva la proposta di direttiva del 4 marzo 2021, volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro, o per un lavoro di pari valore, attraverso la trasparenza delle retribuzioni (COM(2021)93 final). Alla base della proposta vi è la constatazione di un divario retributivo medio nell'UE tra donne e uomini che si assesta sul 14%, legato ad un'applicazione inadeguata del diritto fondamentale che vi è sotteso.

Nel contesto delle attuali sfide, il tema dell'uguaglianza di genere assume un particolare valore anche in riferimento all'impiego delle cospicue risorse messe in campo dall'UE per la ripresa post-pandemia.

A tale proposito, appare significativo che il Governo italiano, sulla scia delle iniziative dell'UE su questo tema, lo scorso agosto abbia adottato una Strategia nazionale per l'uguaglianza di genere 2021-2026, la cui implementazione è affidata al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), e che punta a far risalire l'Italia di 5 punti entro il 2026 nella classifica dell'Indice europeo.

In tal senso, la Strategia elaborata a livello nazionale, nonché le numerose condizionalità legate alle pari opportunità previste per l'esecuzione dei progetti finanziati dal *Next Generation EU*, esprimono la forza trainante delle politiche dell'UE rispetto a quelle, talvolta più "pigre", di alcuni Stati membri, e rappresentano una *chance* da cogliere, per una società in grado di crescere senza lasciare *davvero* indietro nessuno.



II RINNOVATO PIANO D'AZIONE contro il traffico di migranti

di **FRANCESCA DI GIANNI***

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

La lotta allo *smuggling of migrants* all'interno e all'esterno dell'Unione europea (UE) costituisce un elemento chiave dell'approccio globale di gestione della migrazione delineato nel “Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo” (comunicazione del 23 settembre 2020, COM(2020) 609 final, su cui v. P. De Pasquale, *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, in *I Post di AISDUE*, II, 2020, Focus “La proposta di Patto su immigrazione e asilo”, n. 1, 5 ottobre 2020, reperibile *online* sul sito <https://www.aisdue.eu>). Come è noto, l'attività di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina o “contrabbando di migranti” consiste nel “procurare, al fine di ricavare direttamente o indirettamente un vantaggio finanziario o materiale, l'ingresso illegale di una persona in uno Stato parte” (UN General Assembly, *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air; Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Crime*, UN Doc. A/RES/55/25, Annex III, art. 3). Tale vantaggio finanziario o materiale è descritto come lo scopo ultimo del traffico di migranti, vale a dire come “the reason behind the growing involvement of organized criminal groups in conduct that often puts the lives of vulnerable migrants in great jeopardy” (UNODC, *The Concept of “Financial or Other Material Benefit” in the Smuggling of Migrants Protocol*, 2017).

Nonostante i numerosi progressi compiuti a livello europeo, anche grazie ai risultati raggiunti nel quadro del “Piano d'azione europeo contro il traffico di migranti (2015-2021)” (COM(2015) 285 final), il contrasto allo *smuggling* resta una delle sfide principali che l'UE si trova ad affrontare ancora oggi. Secondo l'Europol, più del 90% dei migranti irregolari si avvale dei trafficanti per raggiungere il territorio di uno degli Stati membri e, solo nella prima metà del 2021, gli attraversamenti illegali delle frontiere dell'Unione sono aumentati del 59% rispetto allo stesso periodo del 2020 (Europol's European Migrant Smuggling Centre, *5th Annual Report*, 2021, reperibile *online* sul sito <https://www.europol.europa.eu>). L'impegno dell'UE avverso tale pratica, che mette a rischio la vita dei migranti e il rispetto

dei loro diritti fondamentali, minando al contempo gli obiettivi di gestione della migrazione, è stato riaffermato nella comunicazione del 29 settembre 2021, Rinnovato Piano d'azione dell'Unione europea contro il traffico di migranti (2021-2025), (COM(2021) 592 final), che prende le mosse dai risultati raggiunti grazie al Piano d'azione che lo ha preceduto.

In cooperazione con i Paesi di origine e di transito e in uno spirito di partenariato e di responsabilità reciproca, il *Renewed Action Plan* intende elaborare una serie di risposte alle nuove forme che il traffico dei migranti assume sulla base di cinque pilastri: la realizzazione di una cooperazione rafforzata con i Paesi partner e le organizzazioni internazionali; l'attuazione di quadri giuridici e sanzioni contro i trafficanti attivi all'interno e all'esterno dell'UE; la prevenzione dello sfruttamento e la garanzia della protezione dei migranti; il rafforzamento della cooperazione e il sostegno del lavoro delle forze dell'ordine e della magistratura per rispondere alle nuove sfide; e, infine, il miglioramento delle conoscenze sul *modus operandi* dei trafficanti.

Sotto il primo profilo, in linea con l'importanza attribuita dal “Nuovo Patto” allo sviluppo di partenariati “globali, equilibrati e reciprocamente vantaggiosi” (par. 6.4) e considerata la natura transnazionale del traffico di migranti, l'UE intende creare specifiche *Anti-smuggling Operational Partnership* con i Paesi di origine e transito. Le azioni a tal fine intraprese mireranno innanzitutto a rafforzare i sistemi giuridici, politici, operativi e strategici nei Paesi partner – in particolare, lungo la rotta del Mediterraneo e dei Balcani occidentali – e a sostenere questi ultimi nel determinare le effettive esigenze di prevenzione e lotta al traffico di migranti, tenendo conto della loro situazione specifica. Le agenzie dell'UE (Europol, Frontex ed Eurojust) svolgeranno un ruolo di rilievo nel facilitare lo scambio di informazioni e nel fornire, coerentemente con i loro rispettivi mandati, supporto tecnico ai Paesi interessati, attraverso la conclusione di nuovi accordi (ad es. accordi sullo *status* di Frontex o accordi di lavoro con le autorità competenti) o

l'attuazione di quelli già conclusi.

In secondo luogo, la cooperazione costituirà uno strumento di contrasto alla strumentalizzazione della migrazione irregolare, a cui sempre più frequentemente ricorrono anche gli Stati per meri scopi politici. È quanto avvenuto, ad esempio, con l'opposizione della Bielorussia alle sanzioni dell'UE attraverso la sponsorizzazione del traffico organizzato di migranti provenienti da diversi Paesi terzi (tra cui Iraq, Camerun, Siria). Per fronteggiare questo fenomeno, il “rinnovato Piano d'azione” prevede che le agenzie europee coinvolte forniscano supporto operativo per la protezione delle frontiere esterne e per l'assistenza dei migranti vittime di tale strumentalizzazione, che dovrà diventare parte integrante del dialogo con i Paesi partner. In tal senso, rileva il ricorso auspicato all'interno della Comunicazione all'*EU Global Human Rights Sanctions Regime* (regolamento del Consiglio (EU) 2020/1998 del 7 dicembre 2020 relativo a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani e decisione (PESC) 2020/1999 del Consiglio, del 7 dicembre 2020, relativa a misure restrittive contro gravi violazioni dei diritti umani), volto a proteggere i migranti da violazioni e abusi sistematici commessi da individui e organismi direttamente responsabili o indirettamente coinvolti.

D'altro canto, funzionale alla protezione dei diritti delle vittime di simili abusi è il rafforzamento dei sistemi sanzionatori dei trafficanti e degli strumenti di tutela dei migranti. Al di là del suddetto “regime sanzionatorio globale” e alle sanzioni applicabili ai sensi del ricordato Protocollo *Smuggling* – di cui l'UE è una dei contraenti insieme agli Stati membri, ad esclusione dell'Irlanda – la Commissione europea intende elaborare linee guida utili all'implementazione del c.d. *Facilitators package*. Al fine di contrastare le reti criminali responsabili del traffico di migranti, questo “pacchetto” (formato dalla direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, e dalla decisione quadro del Consiglio 2002/946/GAI, del 28 novembre 2002, relativa al rafforzamen-



to del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali) persegue l'obiettivo generale di contrastare l'immigrazione irregolare, sanzionando chiunque aiuti intenzionalmente un cittadino extracomunitario ad entrare, transitare o risiedere nel territorio dell'Unione europea (art. 1, par. 1, direttiva 2002/90/CE). A tal fine, fornisce una definizione del reato di favoreggiamento dell'ingresso, del transito o del soggiorno non autorizzati e indica le sanzioni corrispondenti che gli Stati membri devono applicare (artt. 2 e 3, direttiva 2002/90/CE). Sebbene le disposizioni del pacchetto siano state recepite da tutti gli Stati membri, con la sola eccezione della Danimarca e dell'Irlanda, la mancanza di dati completi sulle azioni effettivamente realizzate non permette di compiere una complessiva valutazione in merito al raggiungimento dei suoi obiettivi. Pertanto, la Commissione intensificherà lo scambio di informazioni con le autorità nazionali degli Stati membri in merito all'attuazione delle disposizioni rilevanti e all'applicazione di sanzioni appropriate, efficaci e dissuasive. Ciò anche per prevenire la criminalizzazione di coloro che forniscono assistenza umanitaria ai migranti in difficoltà (come prescritto dall'art. 1, par. 2 della direttiva 2002/90/CE), in linea con quanto indicato dagli "Orientamenti sull'attuazione delle norme dell'UE concernenti la definizione e la prevenzione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali" (C(2020) 6470 final), secondo cui l'assistenza umanitaria non può essere qualificata come reato e la criminalizzazione di organizzazioni non governative o altri attori non statali impegnati in operazioni di ricerca e soccorso costituisce una violazione del diritto internazionale e di conseguenza non è permessa dal diritto UE.

Al contempo, nel "rinnovato Piano d'azione" una particolare attenzione è dedicata all'implementazione di azioni a tutela dei diritti fondamentali dei migranti vittime di tale pratica, in specie i più vulnerabili, quali donne e bambini. Tale protezione dovrebbe contribuire a prevenire la separazione delle famiglie durante lo spostamento, nonché a sviluppare efficaci meccanismi di ricerca dei migranti scomparsi, in particolare dei minori e dei minori stranieri non accompagnati. Difatti, solo tra il 2018 e il 2020 si è registrata la scomparsa di oltre 18.000 minori al momento del loro arrivo nel territorio dell'UE (Missing Children Europe, *Over 18,000 children in migration missing in Europe between 2018-2020*, 2021, reperibile online sul sito <https://missingchildreneurope.eu>). Dunque, le persone con bisogni speciali dovrebbero essere identificate fin dall'arrivo affinché possano essere salvaguardate dal rischio di diventare potenziali vittime.

Dal momento che la lotta al traffico di migranti costituisce una sfida comune, imprescindibile appare il rafforzamento della cooperazione operativa tra forze di polizia nazionali e le

agenzie dell'UE, da un lato, e della cooperazione giudiziaria, dall'altro. Sotto il primo profilo, la Commissione intende intensificare lo scambio di informazioni e le indagini sulle reti di trafficanti attivi nel territorio degli Stati membri e in quello dei Paesi partner in linea con la "Strategia dell'Unione europea per contrastare la criminalità organizzata (2021-2025)" (comunicazione del 14 aprile 2021, COM(2021)170 final). In particolare, a questo scopo potranno contribuire, secondo la Commissione, sia la realizzazione della nuova procedura di *screening* all'ingresso prefigurata dalla proposta di regolamento che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne (proposta del 23 settembre 2020, COM(2020) 612 final) (su cui v. R. Lanneau, *The Commission's Proposal for a New Independent Monitoring Mechanism at the External Border of EU: A Necessary but Limited Mechanism*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 22 February 2021, reperibile online sul sito <https://eumigrationlawblog.eu>), sia la proposta modificata di regolamento che istituisce l'Eurodac (proposta del 23 settembre 2020, COM(2020)614 final) (su cui v. S. Marinai, *Il rafforzamento del controllo digitale nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *I Post di AISDUE*, II, 2020, *Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo"*, n. 8, 11 dicembre 2020, reperibile online sul sito <https://www.aisdue.eu>), entrambe presentate unitamente al "Nuovo Patto". Gli accertamenti pre-ingresso potrebbero favorire, infatti, una più stretta cooperazione tra le autorità nazionali competenti e le agenzie dell'UE per la raccolta di informazioni sul contrabbando, mentre il nuovo regolamento Eurodac, rendendo obbligatoria la registrazione dell'ingresso e del soggiorno irregolari e includendo la possibilità di raccogliere informazioni sui migranti in condizione irregolare, potrebbe contribuire a ridurre i movimenti non autorizzati all'interno dell'Unione dopo l'attraversamento delle sue frontiere esterne.

Sul fronte della cooperazione giudiziaria, invece, l'obiettivo perseguito è di smantellare le reti dei trafficanti, attraverso il coinvolgimento delle autorità giudiziarie fin dalle prime fasi delle indagini e un maggior scambio di informazioni tra di esse e con le forze di polizia. In particolare, si intende offrire una risposta efficace alle nuove forme che lo *smuggling* assume, come il c.d. *digital smuggling*, favorita dal ricorso alle nuove tecnologie da parte delle reti criminali. Questa nuova forma di traffico pone la necessità di incrementare la presenza online delle forze dell'ordine e delle autorità giudiziarie, attraverso il supporto dell'*Internet Referral Unit* dell'Europol e l'adozione del *e-Evidence Package* (comunicazioni del 17 aprile 2018, COM(2018)225 final e COM(2018)226 final) nel più breve tempo possibile, in modo da fornire agli attori coinvolti strumenti adeguati alla specificità di questo nuovo fenomeno.



Il 2022 “ANNO EUROPEO DEI GIOVANI”

di ANNALISA DANIELA PUPPO*

* Dottoranda di ricerca in Principi giuridici ed istituzioni fra mercati globali e diritti fondamentali, Università degli studi di Bari Aldo Moro

Da quasi quarant'anni l'Unione europea (UE) ha lanciato l'iniziativa di proclamare gli “Anni europei”, al fine di promuovere l'attenzione di tutti i soggetti coinvolti all'interno della medesima Unione su questioni di particolare interesse. Trattasi di grandi campagne di sensibilizzazione che mirano non solo a catalizzare l'attenzione pubblica, informare e mobilitare persone, gruppi o organizzazioni, ma soprattutto a indurre le stesse Istituzioni europee e gli Stati membri a dare priorità alla tematica scelta sia sul piano della funzione legislativa sia su quello gestionale e progettuale. Gli Anni europei rappresentano quindi un'occasione irrinunciabile per gli Stati membri, accompagnandosi la loro proclamazione allo stanziamento di fonti di finanziamento per altrettanti progetti realizzati sul tema prescelto e distribuiti su scala locale, nazionale e transfrontaliera.

Il tema di ciascun Anno europeo può essere suggerito dalla Commissione, dal Parlamento o dal Consiglio e la responsabilità organizzativa dell'iniziativa è di competenza della Commissione.

In relazione all'Anno europeo del 2022, la proposta di decisione presentata dalla Commissione europea è frutto di una rinnovata consapevolezza del ruolo pri-

mario che i giovani rivestono nella costruzione del futuro dell'UE. A riprova di tale riconoscimento e della significativa attenzione riposta da parte delle Istituzioni europee nei confronti delle giovani generazioni, basti pensare alla centralità che già veniva conferita ai giovani nel programma di lavoro presentato nel luglio 2019 dalla Presidente Ursula Von der Leyen in occasione del suo insediamento (Commissione europea, *Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024, Un'Europa più ambiziosa*). Con lo stesso spirito, nel suo discorso sullo stato dell'Unione pronunciato il 15 settembre 2021, la Presidente annunciava la proposta di proclamare il 2022 Anno europeo della gioventù e ribadiva, altresì, la forte necessità di offrire ai giovani l'opportunità di condividere la propria visione e di partecipare attivamente alla costruzione del futuro dell'UE nella misura in cui ne saranno essi stessi i protagonisti.

La decisione (UE) 2021/2316 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a un Anno europeo dei giovani 2022 è entrata in vigore il 29 dicembre 2021. È stata adottata secondo la procedura legislativa ordinaria (c.d. “codecisione”), previa consultazione del Comitato

economico e sociale e del Comitato delle regioni, e si fonda sulla duplice base giuridica dell'art. 165, par. 4 TFUE e dell'art. 166, par. 4 TFUE. Interessa quindi i settori dell'istruzione, della formazione, della gioventù e dello sport nei quali, a norma dell'articolo 6, lett. e), TFUE, all'UE è attribuita una competenza c.d. “complementare”, ovvero, circoscritta al solo sostegno, coordinamento o completamento dell'azione degli Stati membri. Vale a dire che – ferma restando, in linea di principio, la competenza degli Stati membri – nei settori in questione l'intervento dell'UE è giustificato unicamente qualora apporti un “valore aggiunto europeo”, cosicché vada ad aggiungersi – giammai a sostituirsi – al valore che avrebbero altrimenti generato gli Stati membri se avessero agito da soli. Nondimeno, pare il caso di ricordare che, quando l'intervento dell'UE si esplica nelle materie non attribuite alla sua competenza esclusiva, come nel caso della decisione in esame, esso è subordinato al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (art. 5, paragrafi 3 e 4 TUE), ragion per cui è ben precisata la conformità dell'atto in oggetto rispetto ai suddetti principi.

In particolare, si evidenzia che, essendo l'Anno europeo 2022 volto a celebrare



APPROFONDIMENTI

ANNO EUROPEO DEI GIOVANI





i giovani all'interno dell'Unione europea, il conseguimento di un valore aggiunto europeo può essere assicurato in maniera efficace soltanto attraverso l'intervento dell'UE, giudicato adeguato e limitato a quanto necessario per affrontare i problemi individuati (31° 'considerando'). Per di più, preme mettere in evidenza come il legislatore europeo abbia opportunamente richiamato i principi riconosciuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, laddove questa sancisce il pieno rispetto del diritto alla parità ed alla non discriminazione. Analogamente, espresso riferimento è fatto alla "Strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori" ed alla "Raccomandazione del Consiglio che istituisce una garanzia europea per l'infanzia", giacché queste definiscono un nuovo quadro per la rappresentanza dei minori e riconoscono i bambini e i giovani quali cittadini attivi e agenti del cambiamento (24° 'considerando'). La disciplina in esame è completata dall'art. 165, par. 2 TFUE, norma che dispone che l'UE incentivi gli scambi e la mobilità dei giovani così come la loro partecipazione alla vita democratica della stessa e sviluppi lo scambio di informazioni e di esperienze sui problemi comuni dei sistemi di formazione degli Stati membri.

Entrando nel vivo dei motivi ispiratori della decisione, è opportuno puntualizzare che una significativa incidenza è data dalle ricadute della pandemia di COVID-19 sull'inclusione sociale e sulla salute mentale di bambini, adolescenti e giovani adulti. Questi hanno visto prima interrotto e poi rallentato il loro percorso di istruzione, o il loro ingresso nel mondo del lavoro, in ragione delle prime due ondate pandemiche. In particolare, osservando i dati raccolti dall'OCSE e dal proprio Ufficio statistico, la Commissione europea ha constatato come la crisi economica provocata dalle misure di confinamento imposte dalla pandemia abbia colpito soprattutto i giovani (v. OCSE, *Youth and Covid-19. Response, Recovery and resilience*, July 2020; ILO, *Covid and Youth. Impacts on Jobs, Education, Rights and Mental Well-being*, August 2020; Eurostat, *Being young in Europe Today – Health*, 2020). Parimenti, essa ha colto le evidenze segnalate dal Parlamento europeo in relazione alle difficoltà causate dalla pandemia ai giovani che non studiano, non frequentano corsi di formazione e non lavorano (c.d. NEET, *Not in Education, Employment or Training*) ed in termini di aumento della disoccupazione e della povertà giovanili (v. risoluzione del Parlamento europeo sull'impatto del COVID-19 sui giovani e sullo sport, del 10 febbraio 2021, 2020/2864(RSP)).

Quanto agli obiettivi che l'UE intende conseguire grazie alla proclamazione dell'Anno della gioventù, nella decisione in commento figura, in primo luogo, l'intenzione di intensificare gli sforzi profusi dalla stessa Unione, dagli Stati membri e dalle autorità regionali e locali al fine di sostenere i giovani nei loro percorsi di emancipazione e coinvolgerli in una prospettiva di ripresa post-pandemica. Peraltro, tale obiettivo generale è concepito in stretta sincronia con gli strumenti normativi già predisposti dal Consiglio al fine di istituire un quadro di cooperazione europea in materia di gioventù e favorire il loro inserimento nel futuro mondo del lavoro, strumenti alla cui attuazione l'Anno europeo della gioventù 2022 dovrebbe contribuire (tra i più significativi: la risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, su una Strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019-2027, 2018/C 456/01, e le conclusioni del Consiglio sui giovani e sul mondo del lavoro del futuro del 29 aprile 2019, 8658/1/19 REV1). Seguendo la stessa logica, l'Anno europeo dei giovani dovrebbe contribuire ad implementare il "diritto ad un'istruzione, ad una formazione ed a un apprendimento permanente, di qualità ed inclusivi" sancito nel primo principio del Pilastro europeo dei diritti sociali solennemente proclamato nel 2017 e "rilanciato" da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione europea nel gennaio 2020. Contestualmente, la decisione in commento individua quattro obiettivi più specifici, nonché trasversali rispetto alle principali priorità politiche dell'UE: il primo è volto precipuamente

a dimostrare come i giovani possano beneficiare dei vantaggi offerti dalla transizione verde e digitale per recuperare i disagi sofferti a causa della pandemia e, al tempo stesso, contribuire attivamente a rilanciare il processo di integrazione europea; il secondo obiettivo mira ad accrescere nei giovani, segnatamente in coloro che vivono situazioni di marginalizzazione e provengono da contesti svantaggiati, la consapevolezza della cittadinanza dell'UE e dell'opportunità di intervenire in prima persona nel dibattito aperto con la Conferenza sul futuro dell'Europa; come terzo obiettivo, ci si attende che, a partire dal livello centrale dell'UE e degli Stati membri fino ad arrivare al livello periferico delle Regioni e degli enti locali, vengano promosse politiche pubbliche idonee a formare i giovani in un mondo verde, digitale ed inclusivo verso coloro con minori opportunità; infine, il quarto obiettivo mira ad integrare la politica sulla gioventù in tutti i pertinenti settori politici dell'Unione europea, così che anche il suo processo decisionale acquisisca una vera "prospettiva europea della gioventù" (art. 2 decisione 2021/2316).

Si segnala inoltre che, in concomitanza con il perseguimento degli obiettivi principali e al fine di garantire una efficace attuazione dell'evento, già nella proposta di decisione 2021/0328(COD), del 14 ottobre 2021, la Commissione europea individuava un elenco di necessità da soddisfare nel breve e nel lungo termine. In riferimento alle prime, si rende necessario che i giovani sviluppino quanto prima una piena coscienza tanto della crucialità del loro ruolo nella costruzione della futura UE, quanto degli strumenti di cui dispongono per esercitare il proprio peso nella società. In un secondo momento, sarà importante incoraggiare i giovani e dotarli delle competenze utili per realizzarsi e adeguarsi ad un mondo in evoluzione e post-pandemico.

Due interessanti aspetti attengono, da una parte, alla concreta organizzazione dell'Anno europeo della gioventù e alla sua incidenza sul bilancio dell'UE, dall'altra, all'intersectorialità dell'evento. Relativamente al primo, la decisione dispone che ciascuno degli Stati membri nomini un coordinatore nazionale per l'attuazione delle misure previste (es. campagne ed eventi di informazione e di promozione, art. 3), le quali in gran parte dovranno essere finanziate attraverso i meccanismi di erogazione predisposti per le azioni già attuate dall'UE. In tal senso, ai fini della sua realizzazione, l'Anno europeo 2022 usufruirà delle risorse investite dall'Unione nell'ambito dei diversi programmi e strumenti di finanziamento dedicati alla gioventù (per citarne solo alcuni: Erasmus+, Erasmus per giovani imprenditori, Corpo europeo di solidarietà, Next Generation EU). In secondo luogo, riprendendo il concetto di trasversalità ormai caratteristico della più recente programmazione politica europea, deve constatarsi come anche l'Anno della gioventù 2022 sia stato concepito in un'ottica di intersectorialità – oltre che di complementarità – rispetto ad un ampio ventaglio di altri programmi dell'UE specificamente destinati al miglioramento della vita di tutti i giovani ed alla loro emancipazione (tra i più noti, il Green Deal europeo, la Strategia per una crescita sostenibile, il Nuovo Bauhaus europeo, missioni Orizzonte Europa).

Complessivamente, la decisione non può che essere accolta con assoluto favore e con buone aspettative di successo. Certamente, molto dipenderà dalla capacità e dall'impegno riposto dagli Stati membri a tal fine. Peraltro, l'UE ha già dato prova della propria serietà e coerenza rispetto a quanto dichiarato circa il coinvolgimento diretto dei giovani nella definizione delle politiche di loro diretto interesse, rivolgendolo loro un invito a presentare idee sull'Anno della gioventù attraverso una consultazione pubblica *online* (https://europa.eu/youth/news/share-your-ideas-european-year-youth_it). Iniziativa apprezzabile, considerato che il sondaggio si traduce anche in un significativo strumento di partecipazione democratica ormai largamente utilizzato dall'UE che, perché no, potrebbe anche essere emulato dagli Stati membri.



Il Regno Unito e la PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI: la valutazione della Commissione europea

di ANGELICA MAIORANO*

* Dottoranda di ricerca in Principi giuridici ed istituzioni fra mercati globali e diritti fondamentali, Università degli studi di Bari Aldo Moro

Il 28 giugno 2021 la Commissione europea ha adottato la decisione di esecuzione (UE) 2021/1772 a norma del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'adeguata protezione dei dati personali da parte del Regno Unito (c.d. GDPR). L'adozione di tale atto è stata necessitata dalla perdita dello *status* di membro della Unione europea (UE) da parte del Regno Unito a seguito della *Brexit*.

Come rilevato dalla stessa Commissione nell'atto in parola, sebbene la circolazione di dati personali verso e da Paesi terzi al di fuori della UE sia essenziale per l'espansione della cooperazione internazionale e degli scambi transfrontalieri, occorre garantire che il livello di protezione offerto a tali dati nell'Unione non sia compromesso da trasferimenti verso Paesi terzi (1° 'considerando'). Ciò in conformità a quanto previsto dall'art. 45 GDPR. Tale norma stabilisce, infatti, al par. 1 che "il trasferimento di dati personali verso un paese terzo (...) è ammesso se la Commissione ha deciso che il paese terzo, un territorio o uno o più settori specifici all'interno del paese terzo (...) garantiscono un livello di protezione adeguato. In tal caso il trasferimento non necessita di autorizzazioni specifiche". Essa prevede al par. 3 – su cui si basa, in particolare, la decisione in esame – che "la Commissione, previa valutazione dell'adeguatezza del livello di protezione, può decidere, mediante atti di esecuzione, che un paese terzo, un territorio o uno o più settori specifici all'interno di un paese terzo (...) garantiscono un livello di protezione adeguato ai sensi del par. 2". E ai fini della valutazione dell'adeguatezza del livello di protezione, nel citato par. 2 fa riferimento, in sintesi, ai seguenti elementi: stato di diritto, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, pertinente legislazione generale e settoriale e attuazione di essa, norme in materia di protezione dei dati (lett. a); esistenza e funzionamento di autorità di controllo indipendenti che garantiscano il rispetto delle norme in materia di protezione dei dati (lett. b); impegni internazionali assunti a protezione dei dati personali (lett. c). Al riguardo va peraltro ricorda-

to che la Corte di giustizia ha precisato che l'adeguatezza del livello di protezione non equivale a duplicazione della normativa europea, ma a un regime di tutela "sostanzialmente equivalente" che assicuri l'effettivo rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali come garantite dall'ordinamento giuridico dell'UE (sentenza della Corte di giustizia del 6 ottobre 2015, causa C-362/2014, *Schrems*, punti 73 e 75; sentenza della Corte di giustizia del 16 luglio 2020, causa C-311/18, *Facebook Ireland c. Schrems*, punti 104 e 105).

A tale orientamento giurisprudenziale ha fatto esplicito riferimento la Commissione (4° 'considerando'), che a seguito della valutazione effettuata ha deciso che, ai fini dell'art. 45 GDPR, il Regno Unito assicura un livello di protezione adeguato dei dati personali trasferiti dall'UE verso il territorio britannico nell'ambito di applicazione di tale atto normativo (articoli 1 e 2 decisione 2021/1772). A questa decisione la Commissione è giunta sulla base di una puntuale analisi della normativa del Regno Unito sulla protezione dei dati personali, della quale ci si limiterà a delineare i tratti essenziali e di carattere generale, evidenziandone taluni profili che, a nostro avviso, risultano maggiormente significativi alla luce delle posizioni espresse in giurisprudenza.

Riguardo alla normativa britannica, va ricordato che lo *European Union (Withdrawal) Act* del 2018, legge relativa al recesso dall'UE, ha incorporato gli atti di diritto europeo direttamente applicabili nel Regno Unito. Nel novero di questi rientra il GDPR, che è stato successivamente modificato – unitamente alla legge del 2018 sulla protezione dei dati – dai regolamenti DPPEC (*Data Protection, Privacy and Electronic Communications*) al fine di adattarlo al contesto normativo interno.

Passando a considerare la valutazione della Commissione, quest'ultima, rilevata l'assenza di modifiche sostanziali nelle definizioni di dati personali, trattamento e titolare del trattamento, ha altresì rilevato la sostanziale analogia dell'approccio adottato dalla normativa britannica per la delimitazione del pro-

prio ambito di applicazione, sia materiale che territoriale, rispetto al dettato degli articoli 2 e 3 del GDPR. Entrambe le normative, europea e nazionale, si applicano, tra l'altro, ai trattamenti dei dati personali svolti interamente o in parte ricorrendo a mezzi automatizzati da parte di un titolare o di un responsabile stabilito, rispettivamente, nel Regno Unito o nell'UE (20° e 23° 'considerando'). Venendo al catalogo di diritti e obblighi disciplinati dalle disposizioni del Regno Unito, esso riflette l'apparato di diritti e obblighi predisposto dal *corpus* normativo europeo. I principi ispiratori di ogni attività di trattamento risultano essere quelli di liceità, correttezza e trasparenza, di limitazione della finalità, minimizzazione ed esattezza e di riservatezza e integrità dei dati (25°-47° 'considerando'), che caratterizzano il regolamento (UE) 2016/679. Invero, ai sensi dell'art. 5, par. 1 di tale ultimo atto, i dati personali – sempre aggiornati in modo da non rivelare informazioni errate – devono essere trattati per una finalità specifica ed essere successivamente utilizzati compatibilmente a tale finalità in modo da garantirne la sicurezza e l'integrità.

Quanto ai diritti sostanziali delle persone fisiche garantiti dalla legge britannica, essi sono i medesimi azionabili ai sensi del GDPR. A tal proposito, la Commissione ha evidenziato che nel Regno Unito gli interessati godono, tra gli altri, del diritto di accesso ai propri dati e di opposizione al trattamento, nonché del diritto alla rettifica e alla cancellazione (52°-54° 'considerando'). La disciplina nazionale risulta in linea con quanto prescritto dall'atto normativo europeo e dall'interpretazione di esso effettuata dalla Corte di giustizia anche per ciò che attiene alle limitazioni dei diritti in parola. Infatti, tali limitazioni – come peraltro emerge dalla giurisprudenza dell'Alta Corte di Inghilterra e Galles – possono essere apportate solo in circostanze specifiche, se strettamente necessario e in modo proporzionato rispetto alla finalità perseguita (57° 'considerando').

La Commissione ha, altresì, rilevato che, nella maggior parte dei casi, le ec-



cezioni alla protezione dei dati personali sono subordinate a una valutazione della possibilità – che secondo l'interpretazione degli organi giurisdizionali britannici deve essere seria e significativa – che l'applicazione del regime di tutela pregiudichi gli interessi pubblici di volta in volta individuati. Tale valutazione caso per caso deve essere effettuata, altresì, nell'ipotesi in cui le esenzioni siano invocate per finalità di salvaguardia della sicurezza nazionale e di difesa. Questi obiettivi, infatti, non giustificano di per sé ingerenze nei diritti dei singoli, dovendosi di contro, prima, dimostrare il rischio concreto che la protezione dei dati personali determina nel caso di specie e, successivamente, applicare le deroghe nella maniera più restrittiva possibile (66° 'considerando'). A ciò deve aggiungersi che, a ulteriore garanzia dei diritti in questione, la normativa del Regno Unito dispone che le eccezioni ad essi siano previste da norme di legge vincolanti, chiare e precise, che ne circoscrivano la portata a quanto indispensabile per garantire l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale, adottando le misure tecniche necessarie per impedire abusi (113° e 114° 'considerando'). Appare, dunque, una prerogativa condivisa dal legislatore europeo e da quello britannico la tutela del singolo da trattamenti non autorizzati o illeciti che ledano il suo diritto fondamentale alla protezione dei dati personali, anche ove realizzati per il perseguimento di finalità di interesse generale.

A noi sembra, pertanto, che la disciplina della materia sia riconducibile al principio di proporzionalità, che si concretizza

norma dell'art. 51 (art. 77). Per quel che concerne la tutela giurisdizionale, il regolamento (UE) 2016/679 riconosce agli interessati il diritto di proporre ricorso nei confronti dell'autorità di controllo (art. 78) e del titolare o responsabile del trattamento (art. 79) nonché il diritto al risarcimento del danno patito a causa della violazione del regolamento stesso (art. 82).

Anche a questo riguardo, la normativa britannica mostra profili di continuità con quella europea. Tale normativa prevede, infatti, l'esistenza di un'autorità pubblica indipendente dotata di ampi poteri di controllo e vigilanza, l'*Information Commissioner Office* (c.d. ICO), in capo al quale l'art. 52 di essa pone un obbligo di indipendenza nell'esercizio dei propri poteri e funzioni, che si sostanzia nel divieto di accettare, subire o sollecitare pressioni e istruzioni esterne. Dinanzi a questa autorità la persona interessata ha diritto di proporre reclamo qualora ritenga che il trattamento dei suoi dati sia avvenuto in spregio della normativa vigente. Inoltre, la legislazione britannica riflette il regime adottato dal regolamento (UE) 2016/679 facendo salvo, da un lato, il ricorso avverso un provvedimento vincolante dell'ICO e, dall'altro lato, il ricorso nei confronti del titolare o del responsabile del trattamento e prevedendo altresì il diritto al risarcimento del danno causato dalle infrazioni della legge (85°-111° 'considerando').

In conclusione, allo stato attuale – va infatti ricordato che la scadenza della decisione 2021/1722 è fissata, salvo proroga, al 2025 – vi è simmetria tra la legislazione britannica e quella



in una valutazione comparativa degli interessi rilevanti in una data fattispecie concreta al fine di raggiungere un punto di equilibrio tra esigenze confliggenti (sentenza della Corte di giustizia del 6 ottobre 2020, causa C-632/17, *Privacy International*, punti 67 e 68).

Tornando alla valutazione della Commissione, quest'ultima ha ritenuto adeguata altresì la disciplina britannica concernente il trasferimento dal Regno Unito verso Stati terzi di dati personali trasferiti dalla UE. Ciò in quanto tali "trasferimenti successivi" sono subordinati all'adozione di regolamenti di adeguatezza emessi dal Segretario di Stato o, in assenza, alla prestazione di idonee garanzie ovvero a deroghe espressamente disciplinate dalla legge, conformemente a quanto previsto nel Capo V del GDPR (74°-82° 'considerando').

La garanzia effettiva dei suddetti diritti passa peraltro attraverso la previsione di un sistema di vigilanza indipendente e imparziale. A tal fine, il GDPR stabilisce rimedi esperibili in sede amministrativa e in sede giurisdizionale. Quanto al primo aspetto, chiunque ritenga che il trattamento dei dati che lo riguarda violi il regolamento può proporre reclamo all'autorità indipendente di controllo che ciascuno Stato membro è tenuto a istituire a

europea in materia di protezione dei dati personali. Entrambe le normative risultano permeate da un elevato grado di garantismo che, pur riconoscendo il ruolo dei dati personali nella società contemporanea, presidia il diritto dei singoli di avere controllo sui propri dati e di impedire che gli stessi vengano utilizzati per finalità diverse da quelle per cui sono stati raccolti, conservati e condivisi.

Senza dubbio, il raggiungimento di tale simmetria è favorito dalla circostanza che, come rilevato dalla Commissione, poiché, in sostanza, la normativa del Regno Unito si basa sulla legislazione dell'UE, le disposizioni in materia di protezione dei dati di tale Stato in molti aspetti rispecchiano da vicino le norme corrispondenti applicabili nella UE (16° 'considerando'). Ciò, tuttavia, non sembra escludere, come si è sostenuto, che l'UE gode di una leadership attraverso la quale è in grado di imporre standard normativi e innescare cambiamenti legislativi negli Stati terzi, dando vita a una convergenza regolativa *de facto* che attribuisce una dimensione esterna alle norme interne (A. Bradford, *Effetto Bruxelles. Come l'Unione europea regola il mondo*, Franco Angeli, 2021).



L'accordo trilaterale Aukus tra Australia, Regno Unito e Stati Uniti: impulso per una maggiore coesione della DIFESA EUROPEA?

di STEFANIA RUTIGLIANO*

* Dottoranda di ricerca in Principi giuridici ed istituzioni fra mercati globali e diritti fondamentali, Università degli studi di Bari Aldo Moro

1. Sconfitta dell'Unione europea, successo del Regno Unito sul piano delle relazioni internazionali all'indomani della Brexit o occasione per spingere l'UE verso una difesa europea effettiva? Sono le domande che hanno al centro il futuro ruolo dell'Unione nei rapporti internazionali soprattutto nello scenario attuale, che ha visto la creazione della nuova *partnership* trilaterale per la difesa, denominata AUKUS (acronimo di Australia-United Kingdom-United States) annunciata il 15 settembre 2021 dai Primi Ministri dei tre Stati.

Il nuovo patto di sicurezza trilaterale rafforzata ha quali obiettivi strategici il rafforzamento delle capacità militari australiane e il consolidamento della cooperazione diplomatica e dell'interoperabilità tra gli Stati contraenti nei settori della difesa, della scienza e della tecnologia avanzata (si veda la dichiarazione congiunta resa nota dalla Casa Bianca, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aukus/>).

Quanto al primo obiettivo, il patto prevede la dotazione, entro 18 mesi dalla stipula, di otto sottomarini d'attacco a propulsione nucleare per la flotta navale australiana, che saranno verosimilmente costruiti nel cantiere australiano di Adelaide, in stretta collaborazione con gli Stati Uniti e il Regno Unito.

Tuttavia, il governo australiano si era impegnato, già nel 2016, ad acquistare dodici sottomarini convenzionali dalla Francia e, pertanto, come si dirà più approfonditamente avanti, il rifornimento alternativo di sottomarini nell'ambito del progetto AUKUS ha cagionato la caducazione del contratto precedentemente sottoscritto con Parigi.

Per quanto concerne il consolidamento della cooperazione trilaterale sulla capacità di sicurezza e difesa dei tre Stati, esso si estrinsecherà in due punti focali: una maggiore condivisione di informazioni e tecnologie ed una più forte integrazione delle capacità comuni di sicurezza.

Nello specifico, la condivisione di informazioni e tecnologie riguarderà la scienza, le basi industriali e le catene di approvvigionamento legate alla sicurezza e alla difesa; la maggiore integrazione delle capacità congiunte si concentrerà sulle capacità informatiche, quali l'intelligenza artificiale e le tecnologie quantistiche e

sulle capacità sottomarine aggiuntive.

Peraltro, nel quadro di un più ampio partenariato militare e politico, la citata dichiarazione congiunta conclude rendendo noto l'obiettivo ultimo del nuovo patto trilaterale: contribuire a sostenere la stabilità della regione indo-pacifica ed ivi promuovere "sicurezza e prosperità".

2. Per quanto riguarda la posizione specifica del Regno Unito, AUKUS parrebbe aver rilanciato lo Stato sulla scena internazionale, costituendo l'auspicato riscatto per la "Global Britain" (menzione adoperata dal *Policy paper Global Britain in a Competitive Age: UK's Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*, pubblicato il 16 marzo 2021, d'ora in avanti *Integrated Review*).

Invero, la stipula di tale accordo strategico con le due potenze ha consentito al Regno Unito di sopperire a quella vacanza di partenariato conseguenza del recesso dall'Unione europea, sebbene il distacco britannico dall'ambito di sicurezza e difesa europea non sia stato assoluto e repentino. Sul punto, vale la pena ricordare che la Politica di Sicurezza e Difesa Comune europea (d'ora in avanti, PSDC) ha conosciuto una maggiore integrazione e sviluppo proprio a seguito del recesso del Regno Unito, *partner* dall'atteggiamento notoriamente ostativo, sebbene, a causa della stessa Brexit, le capacità militari europee abbiano subito forti perdite di risorse specifiche (infatti, è stato stimato che il contributo delle Forze armate e dell'industria britannica alle capacità europee nel campo della difesa ammontassero nel 2019 a circa il 17% dell'intera spesa militare europea, cfr. O. Credi, *Brexit e Pesco: via libera alla partecipazione, ma a certe condizioni*, in *Affari Internazionali*, 8 dicembre 2020 <https://www.affarinternazionali.it/2020/12/brexit-e-pesco-via-libera-ma-a-certe-condizioni/>).

A seguito del periodo di transizione post Brexit, si sono registrate sollecitazioni da ambedue le parti per mantenere intatti i dialoghi, tanto da far pensare che gli interessi reciproci e le ambizioni dell'Unione europea e del Regno Unito convergessero sulla creazione di un nuovo rapporto di sicurezza e di difesa "su misura".

Invero, il Regno Unito aveva espresso la volontà di mantenere forti legami con i settori della difesa europea già nel 2017

(si veda il documento https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/643924/Foreign_policy_defence_and_development_paper.pdf) e, d'altra parte, anche l'Unione europea aveva reso noto il suo interesse ad assicurare una cooperazione "la più stretta possibile" con il Regno Unito per la sicurezza reciproca e la difesa (si veda il documento del SEAE https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/44590/brexit-eu-keen-ensure-closest-possible-cooperation-uk-mutual-security-and-defence_da).

Inoltre, come anche ribadito nel già citato *Integrated Review* (2021), l'impegno del Regno Unito per la sicurezza e la stabilità europea risulta inequivocabile e si estrinsecherà attraverso la cooperazione con l'Unione europea in materia di sicurezza e difesa come "partner indipendenti, laddove gli interessi coincidano".

Ad oggi, un esempio sintomatico dell'apertura europea verso la collaborazione con il Regno Unito è rappresentato dall'emanazione della decisione 2020/1639/PESC del Consiglio, del 5 novembre 2020, con la quale si sono definite le condizioni generali in base alle quali gli Stati terzi possano essere invitati in via eccezionale a partecipare a singoli progetti della Cooperazione Strutturata Permanente (d'ora in avanti, PE.S.CO., acronimo che sta per *Permanent Structured Cooperation*).

Tale Cooperazione rappresenta un'iniziativa volta al rafforzamento delle capacità di difesa attraverso l'utilizzo di risorse comuni e l'integrazione strutturale delle forze armate dei 25 Stati membri che si sono determinati a partecipare.

Pertanto, grazie alla citata decisione, il Regno Unito, pur non essendo più uno Stato membro dell'Unione europea, rispettando le condizioni stabilite all'art. 3 della decisione, potrà essere ammesso a prendere parte ai progetti PE.S.CO.

Un altro esempio è rappresentato dalla possibilità riconosciuta ad entità esterne all'Unione europea di partecipare ai progetti di cooperazione finanziati dal Fondo Europeo di Difesa (d'ora in avanti, FED), senza però poter percepire direttamente i finanziamenti, rivolti alle sole aziende europee.

Il FED è un fondo, gestito dall'Unione



europea, per finanziare progetti di ricerca nel quadro della politica estera e di sicurezza comune, in linea con le priorità operative concordate dagli Stati membri, che ha l'obiettivo di promuovere la competitività e l'efficienza delle tecnologie per la difesa, riducendone il rischio di frammentazione.

I provvedimenti citati rappresentano alcuni dei concreti impegni posti in essere dall'Unione europea per favorire la cooperazione e l'inclusione *sui generis* del Regno Unito nei progetti di difesa unionali, pur a seguito della Brexit.

Non meno importante risulta essere il settore della sicurezza nello scenario del post-Brexit: la cooperazione tra Unione europea e Regno Unito in tale ambito si attesta come una assoluta priorità in quanto investe questioni transnazionali cruciali come la cybersicurezza, la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata.

In sostanza, il dialogo tra Unione europea e Regno Unito sugli aspetti fondamentali delle relazioni esterne risulta tutt'ora in corso e può affermarsi, alla luce di quanto sinora disaminato, che è assai poco probabile che la cooperazione nel campo della difesa e della sicurezza sia recisa *tout court*, tanto più che Unione europea e Regno Unito condividono le medesime sfide alla sicurezza, globale ed europea, nonché valori ed interessi reciproci convergenti (si veda, sul punto, l'*Integrated Review*, p. 60).

3. Considerando che il dialogo UE-Regno Unito sembrava procedere verso l'instaurazione di nuove forme di cooperazione nei settori della difesa e sicurezza, la creazione di AUKUS è risultata, almeno *prima facie*, improvvisa ed inattesa, tanto più che le ipotesi prospettate da taluni studiosi (C. Major, C. Mölling, *France moves from EU defence to European defence*, in *Carnegie Europe Briefing*, 2017, reperibile *online* sul sito <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/74944>; C. Major, A. Von Voss, *European defence in view of Brexit*, in *SWP Comments*, 2017, fasc. 10, reperibile *online* sul sito <https://www.swp-berlin.org/en/publication/european-defence-in-view-of-brexit-1/>; B. Martil, M. Sus, *Post-Brexit EU/UK security cooperation: NATO, CSDP+, or 'French connection'?*, in *The British Journal of Politics and International Relations*, 2018, fasc. 20, p. 846-863; P. Sartori, *Europe's defence industry after Brexit: What role for Britain?*, in *Atlantic Community*, 2019, reperibile *online* sul sito <https://atlantic-community.org/europes-defence-industry-after-brexit-what-role-for-britain/>) prevedevano che, a seguito della Brexit, le relazioni britanniche in materia di sicurezza si sarebbero indirizzate verso la NATO o tutt'al più, attraverso patti di sicurezza bilaterali, verso gli Stati membri dell'Unione europea (un esempio poteva essere la cooperazione nel settore della difesa franco-britannica firmata nel 2010, l'accordo "Quadrige" sancito con la Polonia o la "Joint Expeditionary Force" stipulata con nove paesi europei: Danimarca, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Norvegia e Svezia).

Tuttavia, un indizio della successiva costituzione di AUKUS poteva già rinvenirsi all'interno dell'*Integrated Review* (2021), in cui, poco celatamente, il governo britannico aveva annunciato che il Regno Unito avrebbe sfruttato la libertà derivante dalla maggiore indipendenza (riferimento chiaro alla Brexit) per stringere nuovi accordi, guardando non solo alle "amicizie esistenti ma anche più lontano" col fine di adeguarsi ai "cambiamenti del mondo, compresa la crescente importanza della regione indo-pacifica".

Ad ogni modo, anche prima della Brexit, la politica di sicurezza e di difesa britannica non era perseguita esclusivamente attraverso la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e dalla Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC) dell'Unione europea, ma altresì tramite l'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO) ed altre organizzazioni e relazioni multilaterali. Difatti, il Regno Unito veniva definito quale "ponte transatlantico tra Unione europea e NATO" (N.M. Ewers-Peters, *Brexit's implications for EU-NATO cooperation: Transatlantic bridge no more?* in *The British Journal of Politics and International Relations*, 2021, fasc. 23(4), p. 576-592) in quanto, nel linguaggio di analisi interorganizzativa e di rete, era dotato di una posizione strategica chiave e rappresentava un impulso per una cooperazione funzionante e proattiva tra l'UE e la NATO.

Tuttavia, a seguito del recesso dall'Unione europea, il Regno Unito aveva prospettato un rafforzamento del proprio ruolo all'interno dell'Alleanza Atlantica, che risultava essere "la pietra miliare della posizione di sicurezza britannica" (*National Security Capability Review*, pubblicato il 28 marzo 2018, p. 33).

Ad oggi, infatti, sebbene il Regno Unito dichiarò di voler continuare a sostenere "una più stretta cooperazione pratica tra la NATO e l'UE" per affrontare le possibili minacce nella regione

europea (*Integrated Review*, pag. 71), risulta evidente come "il fondamento della sicurezza collettiva nell'Euroatlantico rimanga la NATO", a cui il Regno Unito fornirà non solo un contributo di carattere economico-militare, ma anche strategico, ricoprendo il ruolo di nazione quadro in grado di "collegare e coordinare efficacemente le forze NATO" (*Integrated Review*, pag. 72).

Inoltre, viene evidenziato come gli Stati Uniti rimangano per il Regno Unito "la relazione bilaterale più importante, essenziale per alleanze e gruppi chiave (come la NATO) e il più grande partner commerciale bilaterale" (*Integrated Review*, p. 20).

Pertanto, alla luce di quanto detto, è possibile affermare che, nonostante inizialmente il Regno Unito rappresentasse un canale di collegamento tra Unione europea e Alleanza Atlantica, ponendosi in una posizione di equidistanza tra esse, ad oggi tale equilibrio appare alterato e sbilanciato: all'Unione europea spetterebbe un ruolo secondario e marginale, laddove invece alla NATO e alla relazione bilaterale con gli Stati Uniti parrebbe consacrata la prioritaria importanza.

4. Sul versante europeo, la creazione di AUKUS ha suscitato il malcontento delle istituzioni UE, non solo a causa della mancata comunicazione agli alleati della formazione dell'accordo ma anche perché gli Stati membri hanno voluto manifestare solidarietà alla Francia, che ha subito un ingente danno economico a seguito della cancellazione da parte dell'Australia della commessa per l'acquisto di sommergibili.

Difatti, la questione economica sottesa all'accordo trilaterale, tutt'altro che irrilevante, ha condotto ad un'*impasse* diplomatica: dapprima il richiamo per consultazioni degli ambasciatori francesi a Washington e Canberra; dopo, l'assenza del Presidente francese all'Assemblea generale dell'ONU e, successivamente, l'annullamento del *summit* tra i ministri della difesa britannico e francese.

Come detto poc'anzi, le istituzioni europee hanno supportato la Francia, lamentando l'assenza di lealtà e la poca chiarezza circa i negoziati AUKUS: la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha sottolineato come il *modus operandi* dei tre Stati debba servire da monito all'Unione europea per stabilire una crescente coesione nella difesa e una maggiore indipendenza da altri Paesi, tra cui gli Stati Uniti (si veda https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_21_4701).

Parimenti, il Presidente del Consiglio europeo Charles Michel ha rimarcato come l'Unione europea debba perseguire una linea d'azione strategica e rafforzare la capacità di agire in modo autonomo per tutelare i principali interessi e valori, sì come concordato nell'agenda strategica 2019-2024 (si veda il discorso completo sul sito <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/10/01/invitation-letter-by-president-charles-michel-to-the-members-of-the-european-council-ahead-of-their-informal-meeting-and-the-western-balkans-summit-in-slovenia/>).

Queste prese di posizione nei confronti dell'accordo AUKUS, che ha avuto un immediato effetto negativo sulla Francia, mostrano, però, in termini positivi, la volontà dell'Unione europea di ricompattarsi e accelerare le azioni per consolidare l'autonomia strategica europea attraverso il rafforzamento delle capacità militari, l'attuazione di una strategia di sicurezza condivisa più solida nonché un approccio più costruttivo verso i Paesi europei ed in ambito transatlantico.

C'è da chiedersi, però, se queste reazioni possano convincere gli Stati membri ancora recalcitranti ad interventi di maggiore autonomia nella difesa europea.

Difatti, deve constatarsi come manchi una univoca volontà degli Stati membri di progressione ed autonomia nel settore della difesa europea: se una parte di essi (come, ad esempio, Francia e Germania) è desiderosa di acquisire indipendenza, un'altra parte (si pensi alla Polonia, alla Repubblica Ceca, all'Ungheria e alla Slovacchia) ritiene che l'approccio militare europeo debba rimanere equilibrato e sottotono, per evitare che l'eventuale autonomia insidi i rapporti con la NATO.

In conclusione, all'attendismo che caratterizza il versante europeo, che assiste a costanti spaccature e divisioni sulla volontà di una maggiore coesione nel settore della difesa, si contrappone la risolutezza del Regno Unito, determinato a perseguire i propri obiettivi attraverso le nuove relazioni multilaterali e a rinnovare il suo impegno per la *leadership* della NATO.

L'Unione europea, però, ora come non mai, considerando i focolai di guerra, anche cibernetica, aperti proprio ai confini dello spazio europeo, non può più rimanere a guardare.



Lungosoggiornanti e PARITÀ DI TRATTAMENTO: differenze applicative nelle Corti italiane

di ANTONELLO ATTINO*

* Dottore magistrale in Giurisprudenza

1. La direttiva 2003/109/CE si prefigge l'obiettivo di "ravvicinare lo status giuridico dei cittadini di paesi terzi" garantendo diritti "quanto più simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'Unione Europea" (2° considerando).

Nella direttiva un ruolo centrale è svolto dall'art. 11, il quale, oltre a definire la parità di trattamento e il suo ambito di applicazione, stabilisce anche i casi in cui gli Stati possono derogarvi (in tema si veda K. Hailbronner, D. Thym, *EU Immigration and Asylum law. A commentary*, München, 2016, II ed., p. 478 ss.). Come risulta anche dalla relazione periodica della Commissione europea sull'applicazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (COM(2019) 161 fin., p. 6 e ss.), tale disposizione ha posto diversi problemi applicativi negli Stati membri recepent.

Il 25 novembre 2020, la Corte di giustizia dell'Unione europea si è pronunciata in via pregiudiziale sull'interpretazione dell'art. 11, par. 1, lett. d), della direttiva – che sancisce la parità di trattamento per i soggiornanti di lungo periodo in materia di prestazioni sociali, assistenza sociale e protezione sociale – nell'ambito di una controversia sorta sull'applicazione della legge italiana n. 153/1988, in merito al conferimento di assegni al nucleo familiare (causa C-303/19, *VR c. INPS*; di seguito: sentenza *VR c. INPS*). In particolare, l'art. 2, co. 6 bis, della legge dispone che non sono considerati parte del nucleo familiare di cui al co. 6 "il coniuge ed i figli ed equiparati di cittadino straniero che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica, salvo che dallo Stato di cui lo straniero è cittadino sia riservato un trattamento di reciprocità nei confronti dei cittadini italiani ovvero sia stata stipulata convenzione internazionale in materia di trattamenti di famiglia". Diversamente, il co. 6 della medesima legge non prevede analogha limitazione per i familiari dei cittadini italiani.

La Corte di giustizia ha statuito che l'art. 11 della direttiva osta ad una normativa nazionale che definisce un trattamento differenziato per l'erogazione di una prestazione di sicurezza sociale

"in forza della quale (...) non vengono presi in considerazione i familiari del soggiornante di lungo periodo (...) che risiedano non già nel territorio di tale Stato membro, bensì in un paese terzo, mentre vengono presi in considerazione i familiari del cittadino di detto Stato membro residenti in un paese terzo, qualora tale Stato membro non abbia espresso, in sede di recepimento di detta direttiva nel diritto nazionale, la propria intenzione di avvalersi della deroga alla parità di trattamento consentita dall'articolo 11, paragrafo 2, della medesima direttiva" (sentenza *VR c. INPS*, punto 40).

In linea con la precedente giurisprudenza in materia, la pronuncia della Corte di giustizia ha affermato che il diritto alla parità di trattamento dell'art. 11 costituisce la regola generale, mentre le deroghe elencate, che gli Stati membri hanno la facoltà di stabilire, devono essere interpretate restrittivamente. Siffatte deroghe possono essere invocate "solo qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi delle stesse" (sentenza *VR c. INPS*, punto 23 e giurisprudenza ivi richiamata): è noto che l'Italia non ha espresso tale intenzione in sede di recepimento della direttiva (ivi: punto 38).

Il presente contributo intende evidenziare le diverse modalità con cui il principio di parità di trattamento, sancito dall'art. 11 di questa direttiva, è stato applicato alla giurisprudenza italiana.

2. La Suprema Corte di Cassazione ha deciso di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, co. 6 bis, della l. 153/1988 e non di disapplicare la norma interna contrastante con la direttiva; essa è stata considerata non autoesecutiva, in quanto "il diritto dell'Unione non regola direttamente la materia dei trattamenti di famiglia" (Cass. civ., sez. lav., ordinanza dell'8 aprile 2021, n. 9378, punto 16). La Cassazione ha ritenuto preclusa la strada della disapplicazione, poiché questa avrebbe condotto ad un "effetto manipolativo" della norma nazionale, sostituendo il criterio della reciprocità o della specifica convenzione internazionale, dell'art. 2, co.

6 bis, con il principio della parità di trattamento (ivi: punto 21). L'art. 11 par. 1, lett. d), della direttiva, pur imponendo la parità di trattamento, "non è disciplina completa che consenta di affermare in via diretta il primato della (inesistente) disciplina euro unitaria sulla disciplina nazionale" (ivi: punto 19); in questo caso il giudice nazionale aveva il "potere-dovere" di sollevare la questione di legittimità costituzionale.

In proposito è appena il caso di ricordare che è pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia l'obbligo del giudice nazionale e della pubblica amministrazione, in caso di contrasto della legislazione interna con il diritto dell'Unione, di disapplicare, di propria iniziativa, la norma interna contrastante, senza attendere la pronuncia di un tribunale costituzionale e stante l'impossibilità di dare interpretazione conforme alle disposizioni europee. (U. Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2020, VI ed., p. 452 ss. e ivi giurisprudenza citata.; A. M. Calamia, V. Vigiak, *Manuale breve di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2018, p. 152 ss.). Ad ogni modo, è fatta salva la competenza della Corte costituzionale a pronunciarsi qualora il giudice ordinario, disapplicando le norme interne contrastanti, non ritroverebbe una disciplina europea sufficientemente completa per regolare la fattispecie (U. Villani, *op.cit.*, p.466). Ora, per quanto riguarda le direttive, queste possono produrre effetti diretti solo se risultano incondizionate, chiare e sufficientemente precise (U. Villani, *op. cit.*, p. 459 ss.; O. Porchia, *La dinamica dei rapporti tra norme interne e dell'Unione nel dialogo tra giudici nazionali e Corte di giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, pp. 71-100, in specie p. 76 ss.). A tale proposito, è utile ricordare i rilievi secondo cui non sempre la Corte di giustizia, nelle sue pronunce, verifica la sussistenza dei suddetti presupposti per l'effetto diretto (si vedano le conclusioni dell'Avvocato generale Léger dell'11 gennaio 2000, causa C-287/98, punti 41, 42 e 50 e la giurisprudenza ivi citata; a titolo esemplificativo si veda sentenza della Corte di giustizia del 28 marzo 1996, causa C-129/94, *Rafael*



Ruiz Bernáldez, richiamata anche da D. Gallo, *Effetto diretto del diritto dell'Unione europea e disapplicazione*, oggi, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, p. 16). La stessa dottrina sostiene inoltre che, in caso di silenzio della Corte di giustizia, vigerebbe la presunzione di esistenza dei presupposti dell'efficacia diretta, con la conseguenza che la Corte di giustizia e le Corti nazionali dovrebbero verificarne l'assenza solo nel caso in cui vogliano dimostrare l'incapacità della norma di produrre effetti diretti (D. Gallo, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018, p. 185).

3. Alla decisione della Corte di Cassazione, si contrappone un consolidato orientamento giurisprudenziale nazionale. Espressione di tale orientamento, da ultima, la recente decisione del Tribunale di Treviso, la n. 1174/2021, la quale - richiamando la stessa pronuncia resa in via pregiudiziale dalla Corte di giustizia il 25 novembre 2020 - ha affermato la diretta efficacia della norma europea e ha disapplicato l'art. 2, co. 6 bis, della l. 153/1988, poiché, ponendo lo straniero in una situazione di svantaggio, realizza una "discriminazione puramente oggettiva (...) per la cui cessazione è sufficiente l'erogazione della prestazione" (Tribunale di Treviso, sez. lav., sentenza del 29 aprile 2021, p. 3). La decisione del Tribunale di merito richiama due sentenze della Corte d'Appello di Brescia: la n. 444/2016 (sez. lav., sentenza del 30 novembre 2016), che a sua volta si conforma a quanto stabilito precedentemente dalla stessa Corte nelle sentenze n. 393/2016 (Corte d'Appello di Brescia, sez. lav., sentenza del 8 novembre 2016) - sentenza d'appello della causa VR c. *Inps* - e la n. 233/2016 (sez. lav., sentenza del 22 giugno 2016). Queste ultime disponevano uniformemente, in riferimento all'art. 11, lett. d), della direttiva 2003/109/CE: "Il precetto è sufficientemente preciso" in quanto "il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda (...) d) le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale" ed "è incondizionato in quanto lo Stato non deve svolgere alcuna attività per applicarlo (...) e si verte qui in tema di rapporti di efficacia verticale". Peraltro - si ricorda nelle sentenze - l'ente previdenziale, in altre occasioni, ha proceduto alla disapplicazione della normativa prevista dall'art. 2, in particolare per i titolari di protezione internazionale, per i quali il co. 6 bis non aveva previsto alcuna deroga e per i quali la parità di trattamento è stabilita dalla direttiva 2011/95, ben potendo quindi estendere lo stesso ragionamento al caso di specie.

Il percorso argomentativo seguito dai giudici italiani - accolto anche da altri Tribunali di merito (si veda in particolare Tribunale di Ravenna, sez. civ., sentenza del 10 marzo 2017, n. 74 e Tribunale di Milano, sez. lav., sentenza del 28 aprile 2017, n. 11334) - appare condivisibile, in quanto non limitato a statuire sulla singola fattispecie, ma idoneo a sviluppare un ragionamento logico giuridico rispettoso della gerarchia delle fonti e che meglio sfrutta l'utilità dello strumento della disapplicazione.

Giusta la giurisprudenza europea in materia di efficacia ed applicabilità diretta delle norme sovranazionali, la soluzione rinvenuta dai Tribunali nazionali bene sembra conformarsi ad essa. Sebbene siano note le posizioni in dottrina sulla natura soggettiva dell'efficacia diretta - cioè "l'invocabilità dei diritti da essa nascenti" (U. Villani, *op. cit.*, p. 275 ss.; sul tema si veda anche L. Daniele, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2020, VII ed., p. 278 ss.; G. Strozzi, R. Mastroianni, *Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2020, VIII ed., p. 218 ss.) - va segnalato che parte della dottrina, già prima richiamata, ritiene che la giurisprudenza europea abbia evoluto la tradizionale concezione di efficacia diretta, slegandola dalla sola dimensione soggettiva. In altre parole, la norma di diritto UE, per produrre effetti diretti, non necessariamente deve sancire diritti in capo ai singoli, ma può da essi essere invocata per "opporsi alla normativa di uno Stato membro che la viola"; in questi casi il vuoto lasciato dalla norma interna disapplicata non verrebbe colmato dal diritto dell'Unione, ma dallo stesso diritto interno che continuerebbe ad applicarsi per quanto compatibile e non in contrasto con l'ordinamento dell'Unione (D. Gallo, *L'effetto diretto*, cit., p. 214 e ivi giurisprudenza citata).

4. Alla luce di quanto osservato, risulta evidente la differenza interpretativa sull'art. 11 della direttiva 2003/109/CE: da una parte la Corte di Cassazione ritiene la disposizione europea non idonea a produrre effetti diretti; dall'altra, i Tribunali nazionali di merito ne hanno affermato la diretta efficacia, con la conseguente disapplicazione della norma interna contrastante (l'art. 2, co. 6 bis, della l. 153/1988). A noi sembra preferibile sostenere la tesi proposta dai Tribunali di merito e, in generale, di chi considera appropriata la strada della disapplicazione (si veda S. Giubbboni, N. Lazzarini, *L'assistenza sociale degli stranieri e gli strani dubbi della Cassazione*, 6 maggio 2021, www.questionegiustizia.it; A. Guariso, *La Cassazione sugli ANF agli stranieri: l'applicazione del diritto UE spetta alla Consulta*, 14 aprile 2021, www.asgi.it; A. Guazzarotti, *Integrazione europea attraverso il diritto? Due recenti ordinanze della Cassazione in tema di assegni familiari per i lavoratori extra-UE*, 10 maggio 2021, www.lacostituzione.info).

Solo in questo modo poteva essere posto rimedio ad una manifesta discriminazione, così come accertata dalla Corte di giustizia. Oltretutto, come detto all'inizio e come fatto notare anche da altri (A. Guariso, *op. cit.*), il co. 6 bis rappresenta una eccezione alla regola sancita dal co. 6 della l. 153/1988, che definisce il nucleo familiare dei cittadini italiani senza la limitazione prevista per i cittadini di Paesi terzi. Ne consegue che, disapplicando il co. 6 bis, ben si sarebbe potuto applicare il trattamento più favorevole previsto dal co. 6 per i cittadini italiani. È utile ricordare, infine, che nella sentenza del 4 giugno 2015, causa C-579/13, *P&S c. Commissie Sociale Zekerheid Breda, College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen*, la Corte di giustizia, pronunciandosi sulla corretta interpretazione del principio della parità di trattamento ex art. 11 della direttiva 2003/109/CE, lascia poco spazio alla discrezionalità del legislatore nazionale, affermando che "il principio della parità di trattamento impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato".

Certo, in questo caso la Corte di giustizia non ha espressamente statuito sulla presenza dei requisiti per l'efficacia diretta dell'art. 11 della direttiva, ma, al punto 30 della pronuncia resa in via pregiudiziale il 25 novembre 2020, possiamo leggere che "fatta salva l'ipotesi del par. 2 art. 11 uno Stato membro non può rifiutare o ridurre il beneficio di una prestazione di sicurezza sociale al soggiornante per il motivo che i suoi familiari risiedono in un Paese terzo, quando invece accorda tale beneficio ai propri cittadini indipendentemente dal luogo in cui i loro familiari risiedono". Pertanto, ben può desumersi che le uniche possibilità, per gli Stati membri, di ridurre il beneficio di una prestazione sociale, siano le stesse deroghe contenute nell'art. 11 della direttiva 2003/109/CE e, come abbiamo visto, l'Italia non ha espresso l'intenzione di avvalersi di tali deroghe in sede di recepimento della direttiva.



Un nuovo programma per il FUTURO DELL'EUROPA

di M. IRENE PAOLINO

“Non dobbiamo aver paura di essere fieri di dove siamo arrivati o di essere ambiziosi per il nostro futuro” ...

Ursula von der Leyen

Per tener fede alla promessa permanente di pace, progresso e prosperità, l'Unione europea dispone delle capacità necessarie per indirizzare il destino dei cittadini europei verso traguardi di crescita sostenibile, equa, giusta, prospera ed inclusiva e con il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e il Next Generation EU si è dotata anche delle risorse sia per realizzare questi obiettivi ambiziosi all'interno dell'UE sia per avere il ruolo di leader nel mondo.

Già negli orientamenti politici per la sua Commissione, presentati a luglio del 2019, l'allora candidata alla presidenza dell'esecutivo europeo, Ursula von der Leyen, aveva individuato sei tematiche prioritarie, che costituiscono il fulcro sulla base del quale adattare i programmi di lavoro annuali alla luce delle inevitabili sfide e opportunità, che sono in effetti emerse e che sicuramente continueranno ad emergere in futuro.

In particolare, gli obiettivi prioritari indicati in questo documento, che rappresenta una sorta di manifesto programmatico, hanno lo scopo di delineare il tracciato del percorso che la Commissione europea insediata per il periodo 2019-2024 intende percorrere, coordinando le misure previste e le politiche adottate per migliorare la qualità della vita delle generazioni presenti e future e promuovere la transizione in tutti i settori verso una direzione sostenibile e inclusiva.

Le sei priorità individuate dalla Presidente Ursula von der Leyen nei suoi orientamenti politici sono: il Green Deal europeo per un'Europa che punti a traguardi più ambiziosi e ad essere il primo continente a impatto climatico zero; un'economia che lavora per le persone e che punti a traguardi più ambiziosi in termini di equità sociale e prosperità; un'Europa più ambiziosa nello sfruttare le opportunità offerte dall'era digitale in un contesto che garantisca la sicurezza e rispetti l'etica; un'Europa più ambiziosa quando si tratta di proteggere i cittadini, i valori e lo stile di vita europeo; un'Europa più ambiziosa nel rafforzare la sua leadership nel mondo e coltivare, proteggere e consolidare la democrazia europea.

Con questo spirito, la Commissione europea ha presentato nei mesi scorsi il programma di lavoro per il 2022 “Insieme per un'Europa più forte” (COM(2021) 645 definitivo), con il quale intende continuare a potenziare le basi per realizzare un audace programma di riforme per il futuro dell'UE.

Nel dettaglio, nell'ambito della prima priorità, l'obiettivo della Commissione europea di diventare il primo continente a impatto climatico zero, di raggiungere cioè la neutralità climatica entro il 2050, costituisce contemporaneamente una sfida e un'opportunità che richiedono un'azione più incisiva e rapida ed impongono di investire nell'innovazione e nella ricerca, di ripensare la nostra economia e di modernizzare la politica industriale.

Diversi gli interventi previsti in quest'ambito: dalla riduzione delle emissioni di carbonio, al quadro normativo per la certificazione degli scambi delle quote di emissione, alle norme sui gas fluorurati a effetto serra, al piano di investimenti che integra le questioni climatiche nel nuovo quadro finanziario pluriennale e pone la finanza verde e sostenibile al centro della catena degli investimenti e del sistema finanziario, sia basando la valutazione degli investimenti sul loro impatto sociale, economico e ambientale, così da garantire condizioni eque nel stimolare l'innovazione, la competitività e l'occupazione, sia ricorrendo alle obbligazioni verdi nel processo di finanziamento della decarbonizzazione della nostra società; al piano d'azione per un'economia circolare incentrato sull'uso sostenibile delle risorse, in particolare nei settori che hanno un grande impatto sul consumo e sull'inquinamento delle risorse stesse.

Come vediamo, da un lato, è necessario cambiare il nostro modo di produrre, consumare e commerciare, dall'altro, attuare tutta una serie di misure per la conservazione e il ripristino del nostro ecosistema e per proteggere la salute dei cittadini dal degrado ambientale e dall'inquinamento. La Commissione intende realizzare gli obiettivi della transizione verde, che sia equa e giusta sul piano sociale, sia attraverso una strategia trasversale, il piano d'azione “inquinamento zero”, che abbraccia misure a favore della qualità dell'aria e dell'acqua e contro le sostanze chimiche pericolose, le emissioni industriali, i pesticidi e gli interferenti endocrini, sia attraverso la promozione delle energie rinnovabili e di un'agricoltura più verde e sostenibile, mobilitando tutte le risorse, anche quelle destinate alla Politica Agricola Comune.

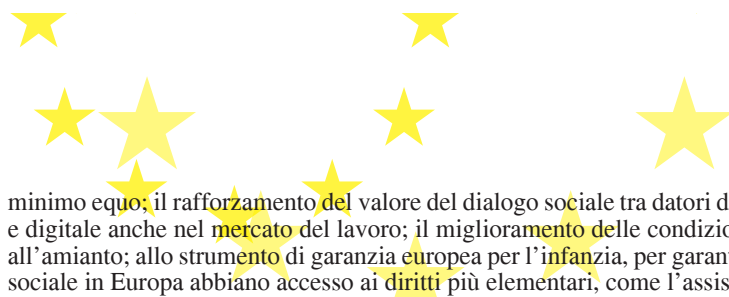
Un supporto imprescindibile può essere dato dalla promozione della consapevolezza, e quindi dalla modifica dei comportamenti, che non solo la salute dei cittadini e quella del pianeta sono indissolubilmente legate, ma che anche i cambiamenti climatici, la biodiversità, la sicurezza alimentare, la deforestazione e il degrado del suolo sono strettamente legati l'uno all'altro.

E nel ripensare alle modalità di funzionamento dell'industria e dell'economia, è di cruciale importanza assicurare che gli interventi siano prioritariamente finalizzati all'equità sociale e al benessere dei cittadini, anche al fine di ridurre la povertà e le disuguaglianze. Difatti, nell'ambito della seconda priorità, l'UE intende rafforzare l'economia sociale di mercato consolidando la spina dorsale della nostra economia, le PMI che rappresentano il 99 % di tutte le imprese e che forniscono l'85 % dei posti di lavoro e la formazione professionale ai giovani lavoratori.

In particolare, la Commissione ha previsto sia una strategia specifica per le PMI che comprende il completamento dell'Unione dei capitali sia per facilitare alle PMI l'accesso al capitale per consentire loro di crescere, innovare ed espandersi sia interventi in materia di procedure di insolvenza per agevolare gli investimenti transfrontalieri e aumentare l'efficienza delle imprese, sia un ulteriore approfondimento dell'Unione economica e monetaria che consente di creare un contesto più favorevole agli investimenti, e, quindi, alla crescita di posti di lavoro di qualità, specialmente per i giovani.

La governance economica deve procedere di pari passo, oltre che con l'obiettivo della neutralità climatica e della competitività dell'industria, anche con i diritti sociali e con la responsabilità democratica.

È questo il senso più vero dell'economia sociale di mercato dell'UE. Per questo, la Commissione europea intende conciliare sociale e mercato attraverso il nuovo piano d'azione per la piena attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali. Il piano prevede una serie di importanti interventi e azioni strategiche quali: uno strumento giuridico per garantire nell'Unione un reddito



minimo equo; il rafforzamento del valore del dialogo sociale tra datori di lavoro e sindacati per promuovere la transizione verde e digitale anche nel mercato del lavoro; il miglioramento delle condizioni per proteggere i lavoratori esposti ai rischi connessi all'amianto; allo strumento di garanzia europea per l'infanzia, per garantire che tutti i minori a rischio di povertà o di esclusione sociale in Europa abbiano accesso ai diritti più elementari, come l'assistenza sanitaria e l'istruzione.

In particolare, la Commissione ritiene di poter favorire la cura della prima infanzia sia attraverso la piena attuazione della direttiva sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare che promuove una migliore ripartizione delle responsabilità tra uomini e donne, sia attraverso investimenti volti a migliorare la qualità e l'accessibilità dei sistemi di educazione e istruzione finanziati dal Fondo Sociale Europeo plus.

Ricordiamo che la pandemia ha avuto il ruolo determinante nel catalizzare la digitalizzazione nei sistemi di educazione e istruzione. Per realizzare l'obiettivo della trasformazione digitale dell'UE entro il 2030, la Commissione intende avvalersi di tecnologie affidabili, sicure e antropocentriche e di soluzioni per un internet sicuro, un'identità digitale europea e un'intelligenza artificiale affidabile.

Ma affinché i cittadini europei possano beneficiare appieno delle tecnologie digitali, è fondamentale promuovere le conoscenze e competenze digitali nelle scuole e nell'istruzione superiore e colmare le lacune. In realtà, anche la ricerca e l'innovazione svolgono un ruolo cruciale nel rispondere alle sfide poste dalla transizione digitale, in quanto leva essenziale per una crescita economica equa a vantaggio di tutti i cittadini europei, delle regioni e soprattutto delle zone rurali e periferiche.

Inoltre, le soluzioni digitali e lo sviluppo di nuovi mercati per la tecnologia innovativa europea possono contribuire sia a favorire una mobilità multimodale più integrata e sostenibile per colmare le lacune del mercato nell'uso combinato dei modi di trasporto, sia a difenderci dalla pirateria informatica. A questo proposito, la Commissione proporrà una legge sulla ciberresilienza, per stabilire norme comuni in materia di cibersecurity, e la costruzione di un sistema di comunicazione globale basato sulla tecnologia spaziale.

Si aggiunga anche che, attraverso il potenziamento della nostra capacità innovativa, la Commissione intende creare un sistema energetico più integrato e maggiormente incentrato sui consumatori. A tal fine, la Commissione proporrà sia un piano d'azione per accelerare la trasformazione digitale del settore dell'energia e per favorire la transizione verso le energie rinnovabili, la mobilità connessa, gli edifici intelligenti sia una legge europea sui semiconduttori per promuovere un ecosistema all'avanguardia e per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento.

La rapidità dei cambiamenti geopolitici ha, difatti, sottolineato l'importanza di rafforzare l'influenza dell'Europa nei rapporti internazionali e la difesa dei suoi interessi in particolare nei settori della sicurezza degli approvvigionamenti, delle tecnologie pulite, dei mercati aperti e della difesa.

Nel settore dell'energia, la Commissione intende intervenire con una nuova strategia internazionale che mira alla diffusione di un sistema energetico più pulito e alla promozione dell'efficienza energetica e di tecnologie sicure e sostenibili, passando gradualmente dall'uso dei combustibili fossili a soluzioni energetiche verdi. In materia di difesa, intende stimolare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione e ridurre la dipendenza strategica e tecnologica dell'UE in questi settori proponendo un pacchetto che comprenderà anche una tabella di marcia in materia di tecnologie di sicurezza e di difesa.

Inoltre, per combattere l'inquinamento, l'impatto dei cambiamenti climatici e la perdita di biodiversità, intende presentare un piano d'azione sulla governance internazionale degli oceani per rilanciare l'Agenda del 2016.

Poiché le varie crisi globali hanno evidenziato la necessità di rafforzare il ruolo dell'Unione europea nel mondo, la Commissione intende intensificare gli sforzi nella costruzione di partenariati con gli alleati. A tal fine, nel 2022 la Commissione presenterà la nuova strategia "Gateway globale" per promuovere la connettività digitale e sostenibile, una nuova dichiarazione congiunta UE-NATO e una comunicazione congiunta che definisce un partenariato strategico con il Golfo.

Nell'ambito della priorità che mira a promuovere lo stile di vita europeo, la Commissione intende coinvolgere nel dibattito aperto sul futuro per l'Europa i giovani, in particolare i giovani europei svantaggiati. A favore di quest'ultimi, la Commissione ha, difatti, previsto una nuova iniziativa A.L.M.A. – Aim, Learn, Master, Achieve - che li aiuterà ad acquisire esperienze professionali all'estero per integrarli nell'istruzione, nella formazione professionale o nell'occupazione di qualità. Questo perché la crisi pandemica, mentre da un lato ha accelerato nelle scuole e nelle università la rivoluzione digitale, dall'altro ha fatto emergere anche nel settore dell'istruzione il problema dell'equità sociale. Per questo motivo, la strategia dell'UE per le università ha lo scopo sia di rafforzare la cooperazione transnazionale nel settore dell'istruzione superiore sia di realizzare iniziative volte a migliorare il digitale nelle scuole e negli istituti di istruzione superiore. Inoltre, per garantire un accesso migliore e più economico a servizi di qualità, ricordiamo che la nuova strategia per l'assistenza è volta a orientare lo sviluppo di un'assistenza a lungo termine sia nella cura della prima infanzia, con particolare attenzione ai bambini con disabilità e a quelli appartenenti a gruppi svantaggiati, sia a colmare il divario occupazionale di genere, favorendo l'emancipazione femminile e la parità di genere.

Come abbiamo visto, il programma di lavoro della Commissione europea per il 2022 definisce una serie di azioni, non evidenziate tutte in maniera esaustiva, mirate a realizzare gli obiettivi ambiziosi che la Commissione ha fissato all'inizio del suo mandato e finalizzate a orientare l'azione dell'UE verso la transizione verde e digitale e a realizzare la trasformazione sociale di cui l'Europa e i suoi cittadini hanno bisogno.

Ennio Triggiani Ugo Villani

Comprendere
l'Unione europea



CACUCCI  EDITORE
BARI

ISBN 979-12-5965-086-3

pagine 388

€ 38,00



Questo volume, come si evince dal titolo, è diretto a una “comprensione” del fenomeno Unione europea, la maggiore innovazione politica e istituzionale del XX secolo, destinata a quanti abbiano l’esigenza di avere una conoscenza agile ed “essenziale”, ma comunque sufficientemente approfondita, di tale realtà.

La pubblicazione è diretta derivazione da “Istituzioni di Diritto dell’Unione europea” di Ugo Villani e da “Spunti e riflessioni sull’Europa” di Ennio Triggiani – ne è testimonianza la suddivisione in due Parti – che sono stati invece concepiti per coloro, a partire da studenti e docenti, che necessitano di uno studio più analitico e ricco di riferimenti.

Nonostante sia stato scritto a quattro mani, “Comprendere l’Unione europea” trova la sua coerenza unitaria non solo nell’antica consuetudine di collaborazione scientifica fra i due Autori, ma anche nella condivisione dei valori fondamentali posti alla base del processo d’integrazione europea, che ne rappresentano l’elemento identitario e la principale ragion d’essere. E fra questi valori c’è anzitutto la conquista della pace fra Stati e popoli che per secoli avevano invece basato i loro rapporti prevalentemente sulla guerra.

Di tale approccio è testimonianza la scelta, in copertina, dell’immagine tratta dal quadro di Pablo Picasso “La bambina con la colomba”, oggi interpretabile come la ancor giovane Europa custode amorevole della colomba quale emblema della pace.

Sulla scena dell'europa

Via libera della Commissione europea all'ingresso della Croazia nell'Eurozona

Il 1° giugno 2022 la Commissione europea ha presentato la relazione sulla convergenza 2022, contenente la valutazione dei progressi compiuti da alcuni Stati membri (Bulgaria, Cechia, Croazia, Ungheria, Polonia, Romania e Svezia) nel processo di adesione alla zona euro. Attestata la compatibilità della legislazione croata con le disposizioni del Trattato e i requisiti prescritti dallo Statuto del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) e della Banca centrale europea (BCE) nonché il pieno rispetto dei criteri di convergenza (prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane, bilancia dei pagamenti sostenibile), la Commissione ha ritenuto che la Croazia soddisfi le condizioni necessarie per l'adozione dell'euro. Di conseguenza, ha presentato le proposte di decisione e di regolamento relative all'introduzione della moneta unica nel Paese, che si realizzerà a partire dal 1° gennaio 2023, portando a venti il numero degli Stati membri dell'eurozona.

L'avvicinamento della Danimarca alla politica europea di difesa comune

L'invasione russa dell'Ucraina sta producendo radicali cambiamenti nel sistema di sicurezza europeo. Dopo le storiche richieste di Svezia e Finlandia di aderire alla NATO, il governo danese, guidato dalla premier Mette Frederiksen, ha indetto un referendum diretto a riconsiderare la clausola di *opt-out*, introdotta dall'Accordo di Edimburgo del 1992, con cui negli ultimi trent'anni la Danimarca ha potuto astenersi dalla partecipazione alla politica di difesa e sicurezza comune dell'Unione europea. Chiamati alle urne il 1° giugno 2022, con una maggioranza del 66,6% i cittadini danesi si sono espressi in senso favorevole all'eliminazione della clausola, segnando così una svolta storica per la Danimarca, che potrà prendere parte alle discussioni in materia in seno al Consiglio e alle missioni militari dell'UE.

Relazione 2022 sullo stato di Schengen

In occasione dello Schengen Forum del 31 maggio 2022, la Commissione europea ha presentato la Relazione 2022 sullo stato di Schengen, la prima relazione annuale che fa seguito alla "Strategia per uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne pienamente funzionante e resiliente" presentata lo scorso anno, COM(2021)277 final, del 2 giugno 2021. La nuova relazione definisce una serie di azioni prioritarie per il periodo 2022-2023 da realizzare a livello sia nazionale che europeo, quali il rafforzamento della gestione delle frontiere esterne, una maggiore garanzia che i controlli alle frontiere interne siano misure di ultima istanza mantenute per un periodo limitato e accompagnato da misure di mitigazione e il rafforzamento della sicurezza interna attraverso il miglioramento della cooperazione di polizia. Il raggiungimento di questi obiettivi passa attraverso la realizzazione di specifiche azioni, come l'adozione e attuazione della politica strategica pluriennale per la gestione europea delle frontiere, l'implementazione del nuovo meccanismo di valutazione e monitoraggio di Schengen, la piena attuazione dei mandati di Frontex ed Europol, il potenziamento dei sistemi nazionali di rimpatrio e il pieno utilizzo degli strumenti di cooperazione transfrontaliera di polizia disponibili. Inoltre, la Commissione europea richiede l'attuazione di alcune sue recenti proposte dirette a migliorare il sistema normativo attuale, tra cui la modifica del codice frontiere Schengen e del sistema di cooperazione di polizia, nonché l'introduzione di un sistema di *screening* alle frontiere esterne.

EU Green Week 2022

Dal 30 maggio al 5 giugno 2022 si è svolta la "EU Green Week 2022", il più grande evento annuale sulla politica ambientale europea, organizzato dalla direzione generale dell'Ambiente della Commissione europea, che offre ai cittadini europei la possibilità di un confronto sulle principali questioni ambien-

tali con i responsabili politici, gli ambientalisti e le altre parti interessate. Incentrato sul tema "EU Green Deal – Make It Real", l'evento ha avuto inizio con un incontro tra i giovani europei e Virginijus Sinkevičius, Commissario europeo per l'ambiente, gli oceani e la pesca, per discutere di alcuni temi chiave per la realizzazione degli obiettivi del "Green Deal europeo" (COM(2019) 640 final), come la protezione della natura, la sostenibilità e l'inquinamento. A questo dialogo ha fatto seguito un dibattito dedicato alle difficoltà determinate per la politica ambientale dell'UE dalla pandemia e dal conflitto russo-ucraino e alle azioni necessarie per contrastarne gli effetti, al fine di favorire la prosecuzione del processo di trasformazione dell'UE in "una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra".

"REPowerEU Plan" e diversificazione degli approvvigionamenti

Al fine di contribuire alla realizzazione del Piano "REPowerEU" per la diversificazione degli approvvigionamenti energetici e la riduzione della dipendenza degli Stati membri dai combustibili fossili russi, COM(2022)230 final, del 18 maggio 2022, la Commissione europea ha creato una nuova *task force* nell'ambito della direzione generale dell'Energia. Diventa operativa il 1° giugno 2022, questa *task force* consentirà agli Stati membri e ai Paesi vicini di disporre di forniture di energia alternative a prezzi accessibili nei prossimi anni, contribuendo alla transizione europea verso un'energia pulita e ad una trasformazione strutturale del sistema energetico dell'UE.

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

Direttore responsabile: Ennio Triggiani

Comitato di direzione:

Loredana Capone, 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:

Francesco Emanuele Celentano,
Francesca Di Gianni, Micaela Lastilla

Comitato dei Referees:

Susanna Cafaro, Antonietta R. P. Damato,
Adriana Di Stefano, Fabio Ferraro, Gaspare Fiengo,
Caterina Fratea, Simone Marinai, Michele Messina,
Teresa Maria Moschetta, Criseide Novi, Emanuela Pistoia,
Anna Pitrone, Sara Pugliese, Gianpaolo Maria Ruotolo

Sede:

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

www.sudineuropa.it info@sudineuropa.it

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

Distribuito gratuitamente

Registrazione n. 1373 del 18.6.98 Tribunale di Bari

Le immagini sono tratte da pubblicazioni dell'Unione Europea

Edizione:

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