

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

www.sudineuropa.net
info@sudineuropa.net



PROVE TECNICHE DI GOVERNANCE EUROPEA DELL'ECONOMIA

L'editoriale di UGO VILLANI*

*Ordinario di Diritto internazionale
nella LUISS "Guido Carli" di Roma



Associazione Italiana
per il Consiglio dei Comuni
e delle Regioni d'Europa

La crisi economico-finanziaria che dal 2008 ha colpito i Paesi dell'Unione sta mettendo a dura prova le capacità di tenuta dell'eurozona, innescando anche problemi, non meno seri di quelli economici, sul piano sociale e politico.

Per quanto riguarda l'aspetto propriamente economico dell'attuale crisi bisogna riconoscere che sin dalla creazione dell'unione monetaria l'Europa ha sofferto di quella che Ciampi definì una "zoppia": l'Unione si era dotata di una moneta unica, aveva creato un'autorità monetaria, la BCE, fornita del potere non solo di "battere moneta", ma di adottare le decisioni di politica monetaria (che l'art. 3 del TFUE comprende tra le competenze esclusive dell'Unione); al contrario, la politica economica restava nelle mani degli Stati membri, i quali erano solo tenuti a coordinare la loro azione, sebbene nel rispetto degli obblighi europei volti, particolarmente, a evitare disavanzi pubblici eccessivi, e subordinatamente alle procedure di sorveglianza multilaterale istituite dai Trattati. La realtà ha mostrato come tale sistema non sia più sostenibile. La decisione di creare il Fondo europeo di stabilità finanziaria (il c.d. Fondo salva Stati) è l'espressione più significativa di una svolta, nella quale comincia a delinearsi una *governance* europea dell'economia. Il progetto stesso di una tale *governance* è apprezzabile, tendendo a garantire, almeno nell'eurozona, la necessaria coerenza tra le determinazioni monetarie e quelle economiche. Il "salvataggio" della Grecia, che del nuovo corso è stata la prima, vistosa manifestazione, appare conforme, inoltre, al principio di solidarietà tra gli Stati membri, solenne-

mente proclamato nel Preambolo del TUE e nell'art. 3 dello stesso. Tale principio rappresenta un collante irrinunciabile per un processo d'integrazione che voglia realizzare uno sviluppo armonioso, sostenibile e inclusivo, una crescita equilibrata, una coesione economica, sociale e territoriale, una solidarietà intergenerazionale, in definitiva il bene comune a livello europeo.

Il tentativo di creare una *governance* economica, tuttavia, ripropone in termini estremamente gravi un problema che, specie con il Trattato di Lisbona, sembrava in larga parte risolto. Mi riferisco al problema del deficit democratico, che ha investito le stesse origini delle Comunità europee e che derivava, principalmente, dal trasferimento di poteri legislativi dagli Stati alle Comunità. Tale trasferimento comportava una sottrazione di poteri ai parlamenti nazionali che, pur fisiologica nel processo d'integrazione europea, non era accompagnata da alcuna compensazione a livello europeo, in quanto il potere decisionale era concentrato nel Consiglio, espressione dei governi degli Stati membri, mentre al Parlamento europeo era riconosciuta una mera funzione consultiva. Di conseguenza il trasferimento "verticale" di poteri dagli Stati alle Comunità aveva determinato un simultaneo trasferimento "trasversale" di poteri dai parlamenti nazionali agli esecutivi, riuniti nel Consiglio, con una palese involuzione democratica rispetto alle tradizioni costituzionali degli Stati dell'Europa occidentale. Il problema del deficit democratico era stato progressivamente avviato a soluzione, sino al Trattato di Lisbona, nel quale (sebbene con talune rilevanti eccezioni) il Parlamento europeo



editoriale

PROVE TECNICHE DI **GOVERNANCE EUROPEA DELL'ECONOMIA**

DI UGO VILLANI

1

approfondimenti

LE IMMUNITÀ PARLAMENTARI EUROPEE al vaglio della Corte

DI VALERIA DI COMITE

3

CANCELLAZIONE DEL VOLO e DANNO MORALE: novità dalla Corte

DI ANGELA MARIA ROMITO

5

INCONTRI DI CALCIO IN ESCLUSIVA e PAY TV nella libera circolazione dei servizi

DI EGERIA NALIN

7

ALTIERO SPINELLI

e i nuovi orizzonti dell'Unione europea

DI GIUSEPPE DIMICCOLI

9

LA POLITICA AMBIENTALE

a dieci anni dal sesto programma di azione

DI ILARIA CASU

11

LA POLITICA DI COESIONE 2014-2020.

Le proposte della Commissione per i nuovi Fondi strutturali

DI MICAELA FALCONE

13

La politica di promozione dei **PRODOTTI AGRICOLI**

DI DONATELLA DEL VESCOVO

16

La riforma della politica comune della **PESCA**

DI ANGELA RIETI

18

L'Accordo sull'ammissione della **CROAZIA** e le prospettive di allargamento ai **BALCANI OCCIDENTALI**

DI IVAN INGRAVALLO

20

La posizione della **VITTIMA DI REATI** nel procedimento penale

DI TERESA MARIA MOSCHETTA

22

L'adesione dell'Unione alla **CEDU:** la posizione delle Corti

DI MONICA DI MONTE

24

Europe direct

Agenda europea per l'**INTEGRAZIONE DEI CITTADINI** di Paesi terzi

DI M. IRENE PAOLINO

26

bandi di gara

28

norme di interesse generale

29

Sulla scena europea

31

PROVE TECNICHE DI GOVERNANCE EUROPEA DELL'ECONOMIA

condivide la potestà legislativa con il Consiglio nel quadro del procedimento legislativo ordinario. Il principio democratico è però rimesso in discussione dai metodi e dalle competenze che si delineano nella nascente *governance* economica dell'eurozona. In materia, evidentemente, un ruolo di primo piano ha (e non può non avere) la BCE; e i banchieri – è noto – “non hanno cuore”, dovendo perseguire gli obiettivi di una sana economia in piena indipendenza e insensibili a istanze o pressioni politiche e sociali. Ma (e il discorso vale in generale per le autorità finanziarie internazionali) possono prescindere dai costi sociali delle proprie decisioni? Una sana economia consiste solo in un aggiustamento dei bilanci statali e in un contenimento del debito pubblico, pur a costo degli attuali, drammatici livelli di disoccupazione, o questi ultimi condizionano e minano alla radice ogni possibilità di risanamento della crisi economica e finanziaria? E cosa dire di quello che appare come il vero protagonista delle decisioni di politica economica (mettendo in ombra anche la Commissione), cioè il Consiglio europeo e, al suo interno, i Capi di Stato e di governo? Si tratta dell'istanza europea più verticistica e intergovernativa, che decide al di fuori di ogni controllo del Parlamento europeo, il quale, allo stato, è semplicemente informato degli indirizzi di massima di politica economica e che sembra marginalizzato nella gestione dell'attuale crisi. Oggi decisioni sempre più stringenti e dettagliate, che investono la vita, il lavoro, le pensioni, il futuro dei cittadini europei, sono sostanzialmente imposte agli Stati dai “vertici” dell'eurozona, considerati, nella “famosa” lettera del 17 agosto 2011 di Angela Merkel e Nicolas Sarkozy, come “*la pierre angulaire du nouveau gouvernement économique de la zone euro*”. Rispetto a questi nuovi poteri si ripropone in tutta la sua attualità l'esigenza di garantire il principio democratico che è alle origini dei parlamenti nazionali, “*no taxation without representation*”; principio il quale impone che le decisioni in materia di bilancio, di riforme economiche strutturali, di imposizione fiscale siano adottate da organi rappresentativi della volontà dei cittadini. Tale esigenza appare ancor più avvertita ove si consideri che i vertici europei si riducono, nella realtà, all'attuale “direttorio” franco-tedesco. E se in passato l'azione comune di questi due Stati ha avuto una funzione propulsiva sulla nascita e sui progressi del progetto europeo (dalla dichiarazione Schuman e dalla sua pronta accettazione da parte di Adenauer sino al binomio Kohl-Mitterand) oggi il direttorio Merkel-Sarkozy sembra muoversi in un'ottica nazionalistica, nella salvaguardia degli interessi delle proprie imprese e delle proprie banche, piuttosto che nella ricerca di soluzioni di respiro europeo. Prova di questo atteggiamento è la proposta, contenuta nella citata lettera del 17 agosto, di sospendere le erogazioni dei fondi strutturali negli Stati dell'eurozona che non si conformino alle raccomandazioni relative ai deficit eccessivi. Tale proposta, se accolta, determinerebbe ulteriori effetti depressivi in detti Paesi, poiché essi sarebbero privati dei mezzi per rilanciare le proprie economie e, per altro verso, rappresenterebbe una negazione di quel principio di solidarietà che dovrebbe trovare attuazione specialmente nella promozione della coesione economica, sociale e territoriale. Scriveva di recente Amartya Sen, proprio con riguardo alla crisi economica europea e alle iniziative volte a fronteggiarla, che “la magnifica idea di un'Europa democratica unita è andata trasformandosi con il passare degli anni fino a far apparire la politica democratica un aspetto sussidiario di una totale fedeltà a un programma di amalgama finanziario incoerente”, nel quale l'Europa sia spinta dai venti generati da un pensiero economico di vedute ristrette e gravemente incompleto, che proviene dal “potere non regolamentato” di agenzie di *rating*. Il richiamo alle ragioni della democrazia e della politica, che – pur necessariamente rispettose delle compatibilità economiche – non possono essere asservite né sacrificate alle ragioni (e agli interessi) dell'economia e della finanza, deve spingere a costruire una *governance* europea che sia saldamente controllata da istituzioni democratiche, sia a livello europeo, con un imprescindibile ruolo decisionale del Parlamento europeo, che a livello nazionale, ritagliando nuovi spazi per un controllo dei parlamenti nazionali e per “dare voce” alle componenti della società civile, a cominciare dalle parti sociali. Qualsiasi altro modello rischierebbe di minare gravemente quei principi democratici, faticosamente guadagnati dapprima all'interno degli Stati, poi nella dimensione europea. Per quanto riguarda l'Italia, un modello di *governance* non rispettoso dei principi di democrazia metterebbe a repentaglio lo stesso valore costituzionale della costruzione europea, nata in virtù di una limitazione di sovranità non certo a vantaggio di un direttorio di Stati stranieri, ma a favore di istituzioni che sappiano realizzare il “bene comune” nel più ampio contesto europeo.

LE IMMUNITÀ PARLAMENTARI EUROPEE al vaglio della Corte

di VALERIA DI COMITE

Nella sentenza del 6 settembre 2011, causa C-163/10, *Patriciello*, la Grande sezione della Corte con una breve ma rilevante pronuncia ha affrontato una delicata questione interpretativa relativa ai limiti dell'operatività delle immunità dei parlamentari europei in relazione alla manifestazione delle loro opinioni.

I membri del Parlamento, infatti, godono della tutela prevista dal Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea, allegato ai Trattati (in prosieguo Protocollo). In particolare, in base all'art. 8 di tale Protocollo i parlamentari europei non possono essere "ricercati, detenuti o perseguiti a motivo delle opinioni o dei voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni" e ai sensi del successivo art. 9, per la durata del periodo di sessioni del Parlamento europeo, essi beneficiano sul territorio del loro Paese di tutte le immunità riconosciute ai membri del parlamento nazionale.

Nel caso di specie il Tribunale di Isernia, dovendo decidere se sottoporre a giudizio un membro del Parlamento europeo, oppure se tale possibilità fosse preclusa dal beneficio dell'immunità, ha considerato necessario chiedere alla Corte di risolvere alcuni dubbi interpretativi relativi alle norme europee sulle immunità parlamentari. La questione pregiudiziale è stata sollevata nell'ambito di un procedimento penale promosso nei confronti di un deputato europeo accusato del reato di calunnia da un agente di polizia municipale.

I fatti alla base del procedimento penale risalgono all'agosto del 2007 e sono facilmente riassumibili: l'imputato aveva affermato che l'agente municipale avesse falsificato gli orari riportati sui

verbali di contravvenzione per divieto di sosta elevati ad alcuni automobilisti le cui autovetture erano parcheggiate nei pressi di un centro ospedaliero. Le affermazioni del parlamentare, peraltro, venivano reiterate in presenza dei carabinieri intervenuti in loco per verificare le accuse di falso materiale mosse nei confronti dell'agente di polizia. A seguito di tale situazione, l'On. Patriciello era stato accusato di calunnia ai sensi dell'art. 368 del codice penale italiano, tuttavia, il Tribunale di Isernia prima di proseguire il giudizio doveva accertare se il comportamento del parlamentare

la portata delle immunità parlamentari in relazione alla manifestazione di opinioni da parte dei medesimi parlamentari. Il Parlamento aveva motivato la sua decisione sostenendo che: "(...) con le sue affermazioni l'On. Patriciello si è limitato a commentare fatti di dominio pubblico, ovvero i diritti dei cittadini di poter accedere agevolmente agli ospedali e alle cure sanitarie, fatti che hanno un impatto importante sulla vita quotidiana dei suoi elettori. L'On. (...) Patriciello non ha agito nel proprio interesse e non intendeva insultare il pubblico ufficiale, bensì ha agito nell'interesse

generale del suo elettorato nel quadro della sua attività politica. Così facendo svolgeva il proprio dovere di deputato al Parlamento, in quanto esprimeva la propria opinione su una questione di pubblico interesse per i suoi elettori (...)" (cfr. punto 12 della sentenza).

La rilevanza del problema giuridico da affrontare nel caso in esame è stata messa in luce anche dall'Avvocato generale Nilo Jaaskinen che ha proposto

alla Corte di accettare le "osservazioni scritte" presentate dal PE in quanto la causa riguardava "indubbiamente gli interessi costituzionali del Parlamento" e concerneva "la sua dimensione istituzionale" (punti 21-23 delle conclusioni). L'Avvocato generale ha sottolineato come in determinate occasioni gli articoli 8 e 9 del Protocollo sulle immunità possano tutelare i medesimi atti, e che in siffatte situazioni applicandosi in modo cumulativo debbano essere letti congiuntamente. Tuttavia, egli ha rilevato come le due disposizioni abbiano una diversa portata, infatti, l'art. 9 ha ad oggetto "reati di diritto comune", questi ultimi qualora non siano qualificabili come "opinioni o voti" non ri-



entrano nell'ambito di applicazione dell'art. 8, a prescindere dal luogo in cui sono commessi (in Parlamento o al di fuori di esso) (punto 26 delle conclusioni). L'Avvocato generale ha quindi evidenziato che rispetto ai procedimenti penali aperti contro un membro del Parlamento europeo in ragione della manifestazione delle proprie opinioni o dei voti espressi, sulla base della sentenza *Marra* (sentenza della Corte del 21 ottobre 2008, cause riunite C-200/07 e C-201/07, in *Raccolta*, p. I-7929), la valutazione dell'esistenza dei presupposti per applicare l'immunità rientra nella competenza esclusiva del giudice nazionale, il quale in caso di dubbio può sollevare la questione pregiudiziale ai termini dell'art. 267 TFUE. In tali casi la decisione di difesa dell'immunità deliberata dal Parlamento costituisce un mero parere non vincolante.

Come rilevato dall'Avvocato generale le immunità parlamentari sono state previste come "garanzia per l'istituzione" e non per creare un beneficio ai singoli membri. Per assicurare l'integrità del Parlamento è però stato previsto il diritto dei suoi singoli membri di circolare liberamente nell'Unione e di "agire liberamente nell'esercizio delle loro funzioni in quanto parlamentari e di essere liberi da qualsiasi minaccia in relazioni a dette funzioni" (punto 40 delle conclusioni). Per realizzare tali obiettivi, e in particolare per assicurare la libertà di parola e del voto, l'art. 8 del Protocollo sancisce una "immunità sostanziale" – c.d. "insindacabilità parlamentare" – che ha carattere assoluto, ma che può essere fatta valere solo per determinate categorie di atti ossia quelli "connessi all'esercizio del mandato" del parlamentare (punti 48 e 49 delle conclusioni).

Il carattere assoluto di tale immunità comporta che la stessa sia illimitata sotto il profilo temporale, in altri termini le opinioni espresse dai parlamentari europei nell'esercizio delle loro funzioni non possono essere sottoposte al vaglio della magistratura neanche al termine del mandato parlamentare. Inoltre, tale immunità si applica sia alle azioni penali che a quelle civili. L'ampiezza della tutela accordata al parlamentare richiede però un temperamento in considerazione degli altri diritti fondamentali che entrano in gioco nell'applicazione dell'immunità: ossia il diritto all'accesso alla giustizia e il diritto all'uguaglianza davanti alla legge. Per questi motivi l'Avvocato generale ha proposto alla Corte di fornire una soluzione del caso molto netta in cui, in base a un nuovo criterio – c.d. "criterio organico" – assumesse rilievo la distinzione tra la funzione politica svolta dai parlamentari nell'interesse dell'elettorato nazionale rispetto a quella di rilevanza europea. In particolare l'Avvocato generale ha sottolineato che nel "dibattito politico contemporaneo, la maggior parte delle dichiarazioni di un deputato europeo ha una duplice natura. Il discorso su scala europea può presentare un nesso evidente con il piano nazionale, regionale o locale. Tuttavia, nel caso opposto, vale a dire nel contesto di dichiarazioni rientranti in un contesto puramente nazionale o locale, può risultare più difficile stabilire un nesso con la dimensione dell'Unione" (punto 105 delle conclusioni). Sulla base di tale *iter* argomentativo l'Avvocato generale proponeva alla Corte di risolvere la questione nel senso di indicare al giudice nazionale che un comportamento come quello imputato al parlamentare italiano, essendo privo di nesso con le attività del Parlamento europeo, non costituisca un'opinione espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 8 del Protocollo. Nella sua sintetica ma efficace sentenza la Corte ha mostrato un approccio più elastico rispetto a quello proposto: essa sembra basarsi più sul criterio "funzionale" che su quello "organico". Come consigliato dall'*amicus curiae*, la Corte ha considerato ricevibili le osservazioni del Parlamento europeo, ma anch'essa ha ritenuto che nel caso di specie fosse applicabile esclusivamente l'art. 8 del Protocollo. Di conseguenza, non dovendosi applicare l'art. 9 del Protocollo non si poneva neanche il problema di valutare le immunità dei parlamentari europei alla luce delle immunità dei parlamentari

nazionali. Risolto questo primo problema la Corte ha ribadito che la portata dell'immunità sostanziale stabilita dall'art. 8 del Protocollo deve essere determinata sulla scorta del solo diritto dell'Unione europea (punto 25 della sentenza). La *ratio* di tale immunità è quella di tutelare la libertà di espressione e l'indipendenza dei parlamentari europei e, dunque, di impedire l'*instaurazione* di procedimenti penali che abbiano ad oggetto tali opinioni o voti (punto 26 della sentenza). Sebbene l'art. 8 tenda essenzialmente a tutelare le dichiarazioni espresse nelle aule del Parlamento europeo, tuttavia le dichiarazioni dei deputati possono beneficiare dell'insindacabilità anche se manifestate al di fuori del Parlamento europeo. In questa seconda ipotesi diviene ancora più pregnante l'esigenza di accertare che tali opinioni siano espresse nell'esercizio delle funzioni dei deputati. Il problema centrale è dunque quello di determinare la "natura e il contenuto" delle dichiarazioni, poiché "natura e contenuto" divengono i criteri decisivi per determinare l'eventuale applicabilità dell'immunità. L'art. 8 del Protocollo è chiaramente connesso alla libertà di espressione che è un diritto fondamentale in ogni società democratica e pluralista e rispecchia i valori su cui si fonda la medesima Unione europea. Tale diritto come rilevato dalla Corte è riconosciuto dall'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la quale in base all'art. 6, par. 1 TUE ha lo stesso valore giuridico dei Trattati (punto 31 della sentenza). Come opportunamente precisato nel presente caso bisogna però bilanciare il diritto di espressione con il diritto di accesso alla giustizia. Il carattere assoluto dell'insindacabilità parlamentare comporta che i soggetti lesi siano privati "totalmente (...) dell'accesso alla giustizia, compresa un'eventuale azione" per il risarcimento del danno, per questo motivo secondo la Corte il "nesso tra l'opinione espressa e le funzioni parlamentari *deve essere diretto e deve imporsi con evidenza*" (punti 34 e 35 della sentenza, corsivo aggiunto). La chiave di lettura che la Corte offre al giudice nazionale risiede dunque nell'accertamento delle caratteristiche del collegamento che deve sussistere tra le dichiarazioni espresse e il mandato parlamentare. Solo in casi di *nesso diretto e che si impone con evidenza* i deputati europei potrebbero beneficiare dell'insindacabilità parlamentare.

In particolare, nel caso di specie anche se la Corte ribadisce che l'accertamento dell'esistenza dei presupposti per l'applicazione dell'immunità di esclusiva competenza del giudice nazionale, essa sembra lasciare un limitatissimo margine al Tribunale di Isernia per trovare la soluzione concreta del problema. La Corte afferma che è alla luce delle sue "indicazioni" che il giudice nazionale "*deve valutare*" se la "dichiarazione controversa nella causa principale possa essere considerata quale espressione di un'opinione nell'esercizio delle funzioni parlamentari" (punto 37 della sentenza). E le sue indicazioni nel caso di specie erano le seguenti: "(...) viste le descrizioni delle circostanze e del contenuto delle dichiarazioni (...) appaiono relativamente lontane dalle funzioni di un membro del Parlamento europeo e, di conseguenza, difficilmente possono presentare un nesso diretto con un interesse generale coinvolgente i cittadini. Quindi, anche se un nesso siffatto potesse essere dimostrato, esso non potrebbe imporsi con evidenza".

La Corte manifesta un'opportuna attenzione a ponderare i diversi interessi in gioco: il diritto di manifestare le proprie opinioni è adeguatamente controbilanciato dal diritto all'accesso alla giustizia. È chiaro che un siffatto bilanciamento deve essere realizzato dal giudice nazionale caso per caso, ma in questa pronuncia – a prescindere dalla soluzione del caso di specie – la Corte offre gli strumenti per garantire che non vi siano abusi nell'applicazione delle immunità parlamentari a discapito del diritto di ogni cittadino ad accedere alla giustizia. La valutazione della fondatezza della domanda è poi un'altra questione.... questa si rimessa completamente alla valutazione esclusiva del giudice nazionale.

CANCELLAZIONE DEL VOLO e DANNO MORALE: novità dalla Corte

di ANGELA MARIA ROMITO

Il tema della tutela dei passeggeri aerei torna all'attenzione della Corte di giustizia dell'Unione europea: con sentenza del 13 ottobre 2011 (causa C-83/10, *Aurora Sousa Rodríguez e altri c. Air France SA*), infatti, la terza sezione ha puntualizzato la nozione di "cancellazione del volo" e quella di "risarcimento supplementare" indicate rispettivamente all'art. 2, lett. 1) e 12 del Regolamento (CE) n. 261/2004 istitutivo di regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato (GUUE L 46, del 17 febbraio 2004). La pronuncia è scaturita dal rinvio pregiudiziale interpretativo rivolto alla Corte da parte del tribunale del commercio spagnolo (*Juzgado de lo Mercantil n.1 de Pontevedra*), il quale era stato a sua volta adito da un gruppo di sette passeggeri ispanici che avevano subito la cancellazione del volo Air France con partenza da Parigi (Francia) e diretto a Vigo (Spagna).

Invero il volo prenotato era decollato all'ora prevista, ma poco dopo era rientrato all'aeroporto parigino a causa di un problema tecnico; il giorno successivo ai passeggeri erano state offerte delle soluzioni alternative per giungere a destinazione: alcuni erano stati dirottati sulla città di Oporto (Portogallo) e da lì hanno raggiunto in taxi la città di Vigo, altri erano stati ricollocati

sul volo Parigi – Vigo in partenza nel tardo pomeriggio, ed altri ancora avevano viaggiato sulla tratta Parigi Bilbao – Vigo.

Oltre al disagio sofferto, i ricorrenti lamentavano la assenza di qualsiasi servizio di assistenza durante il protrato soggiorno a Parigi; essi pertanto, contestando l'inadempimento del contratto di trasporto aereo, richiedevano un risarcimento ai sensi dell'art. 7 del regolamento su indicato, il rimborso delle spese "vive" (pernottamento in albergo, trasferimento in taxi, consumazione dei pasti ed anche il costo extra per la custodia del cane), nonché il riconoscimento dei danni morali.

Nell'ordinanza di rinvio il giudice nazionale rileva che la controversia in esame solleva questioni interpretative circa la portata della nozione di "cancellazione del volo", che non possono essere risolte se non tramite una interpretazione autentica del regolamento; egli pertanto ha sottoposto alla Corte due quesiti pregiudiziali: "1) Se la nozione di "cancellazione del volo" definita all'art. 2, lett. 1), del [regolamento] debba essere interpretata nel senso che si riferisce esclusivamente alla mancata partenza del volo nei termini originariamente previsti o se, invece, possa comprendere anche qualunque circostanza in cui il volo sul quale è stato prenotato un posto, pur essendo partito, non giunga al luogo di

destinazione, inclusa l'ipotesi del rientro forzato all'aeroporto di origine per cause tecniche. 2) Se la nozione di

"risarcimento supplementare" di cui all'art. 12 dello stesso regolamento debba essere interpretata nel senso che consente al giudice nazionale, in caso di cancellazione del volo, di concedere un risarcimento dei danni, inclusi i danni morali, per inadempimento del contratto di trasporto aereo, conformemente ai criteri stabiliti dalla normativa e dalla giurisprudenza nazionali in materia di responsabilità contrattuale o se, al contrario, tale risarcimento debba limitarsi alle spese sostenute dai passeggeri debitamente comprovate e non sufficientemente rimborsate dal vettore aereo, conformemente agli artt. 8 e 9 del [regolamento], senza che tali disposizioni siano state invocate, o se, infine, tali due nozioni di risarcimento supplementare siano tra loro compatibili".

I due quesiti vanno analizzati separatamente. Con riguardo al primo, la Corte di giustizia ha chiarito che la nozione di "cancellazione" non si riferisce esclusivamente all'ipotesi in cui l'aereo non sia affatto partito, ma comprende anche il caso, come nella fattispecie in esame, in cui un aereo sia partito, ma, per una qualsivoglia ragione, sia stato poi costretto a rientrare all'aeroporto di partenza.

Nell'analisi giuridica del caso i giudici di Lussemburgo, sposando l'iter logico-argomentativo dell'Avvocato generale Sharpston, hanno escluso che l'accaduto potesse rientrare nella nozione di ritardo prolungato, ma hanno invece considerato l'operazione di trasporto aereo unitariamente: la percorrenza della tratta dal luogo di partenza a quello di destinazione, secondo una determinata tempistica, rappresentano i dati essenziali dell'itinerario offerto dai vettori (così anche nella sentenza 19 novembre 2009, cause riunite C-402/07 e C-432/07, *Sturgeon*, per il cui commento si rinvia a A. M. Romito, *I diritti dei passeggeri aerei*, in *Sud in Europa*, settembre 2010, reperibile *on line* sul sito www.sudineuropa.net).

Nel caso di specie l'"itinerario" così come era inizialmente previsto



non era stato garantito dalla compagnia aerea, e di conseguenza il volo – a dire della Corte – non può essere considerato come effettuato. Così ragionando perde alla fine ogni rilievo la circostanza che il decollo fosse avvenuto, ma che l'aereo fosse poi rientrato all'aeroporto di partenza.

Inoltre la Corte precisa che per stabilire se si sia in presenza di una “cancellazione” è necessario verificare la situazione individuale di ciascun passeggero trasportato, vale a dire esaminare se, per quanto riguarda il passeggero interessato, la programmazione iniziale del volo sia stata abbandonata. Pertanto, dal momento che i sette passeggeri, come nel caso di specie, sono stati trasferiti su altri voli, programmati all'indomani del giorno previsto per raggiungere la destinazione finale, la Corte conclude che il “loro” rispettivo volo inizialmente previsto deve essere qualificato come “cancellato”.

Con riferimento al secondo quesito, il giudice *a quo* chiede se il risarcimento dei danni morali risultante dall'inadempimento del contratto di trasporto aereo, possa essere ricondotto al risarcimento supplementare previsto dall'art. 12 del regolamento 261/2004, e se dunque il giudice nazionale, conformemente alle norme interne, possa condannare la compagnia aerea a risarcire qualunque tipo di danno, comprese le spese che i passeggeri hanno dovuto sostenere a causa dell'inadempimento da parte del vettore aereo dell'obbligo di offrire sostegno e assistenza ad esso incombente in forza degli articoli 8 e 9 del regolamento citato.

Per sciogliere il tale dubbio la Corte ricostruisce il composito quadro legislativo vigente in tema di risarcimento dei passeggeri aerei: non solo le previsioni della norma europea, ma anche quelle indicate nella Convenzione internazionale di Montreal del 1999 (entrata in vigore, per quanto riguarda l'Unione, il 28 giugno 2004 con decisione del Consiglio 2001/539/CE, in GUUE L 194, p. 38) nonché quelle del diritto nazionale.

Seppur sinteticamente appare utile ricordare che la tutela dei viaggiatori è garantita da tre ordini di norme: secondo quelle di matrice europea i passeggeri hanno diritto in caso di cancellazione o ritardo del volo, al rimborso del biglietto aereo oppure ad essere imbarcati su un volo alternativo; ad una compensazione forfettaria, quando il volo è annullato senza preavviso o con un preavviso molto breve e non sussistono circostanze eccezionali; in ogni caso ad una adeguata informazione ed assistenza durante l'attesa di un volo successivo. Parallelamente, a livello internazionale, la Convenzione di Montreal precisa le condizioni in cui i passeggeri possono esperire azioni dirette

ad ottenere il risarcimento dei danni, su base individuale, da parte dei vettori responsabili della cancellazione di un volo. In particolare, tale Convenzione limita la responsabilità del vettore aereo in caso di cancellazione alla somma di 4.150 diritti speciali di prelievo (DSP) per passeggero. Infine a livello nazionale si dovranno tenere a mente le norme del codice civile interno in tema di responsabilità, senza che rilevino, per la Repubblica italiana, gli articoli del codice della navigazione (per più ampi riferimenti si rinvia a A.M. Romito, *I diritti dei passeggeri aerei*, cit.).

Il responso al secondo quesito posto al giudice *ad quem* è positivo: secondo i giudici di Lussemburgo il “risarcimento supplementare” è destinato a completare l'applicazione delle misure uniformi e immediate previste dal regolamento 261/2004. Richiamando il proprio precedente (sentenza 10 gennaio 2006, causa C344/04, IATA e ELFAA, commentata da V. Di Comite, *La tutela dei passeggeri in caso di cancellazione o ritardi dei voli aerei nel diritto comunitario*, in *Sud in Europa*, gennaio-febbraio 2006, reperibile *on line* sul sito www.sudineuropa.net) la Corte ha ribadito che le misure uniformi e immediate adottate ai sensi del regolamento in esame non ostano di per sé a che i passeggeri che abbiano subito dei danni in virtù dell'inadempimento del vettore aereo ai propri obblighi contrattuali, possano intentare comunque le azioni di risarcimento dei detti danni alle condizioni previste dalla Convenzione di Montreal.

Il “risarcimento supplementare” indicato all'art. 12 del regolamento 261/2004 consente, quindi, ai passeggeri di ottenere da parte del giudice comune il risarcimento del danno sia materiale che morale, alle condizioni e nei limiti previsti dalla Convenzione di Montreal o dal diritto nazionale.

Infine la Corte afferma che quando un vettore viene meno agli obblighi di assistenza (rimborso del biglietto o imbarco su un volo alternativo per la destinazione finale, assunzione a proprio carico delle spese di trasferimento dall'aeroporto di arrivo all'aeroporto inizialmente previsto) e di assunzione a proprio carico delle spese ad esso incombenti in virtù del regolamento (rimborso delle spese di ristorazione, sistemazione in albergo e comunicazione), i viaggiatori possono legittimamente far valere un diritto al risarcimento. Tuttavia, per evitare indebite speculazioni, si precisa che nella misura in cui tali risarcimenti siano riconosciuti direttamente dal regolamento, essi non si possono considerare come rientranti in un risarcimento “supplementare”.



INCONTRI DI CALCIO IN ESCLUSIVA e PAY TV nella libera circolazione dei servizi

di EGERIA NALIN

La radiodiffusione in ambito europeo degli incontri di calcio che si svolgono in un Paese membro dell'Unione interessa l'applicazione delle norme sulla libera circolazione delle merci (artt. 34 e 36 TFUE), dei servizi (art. 56 TFUE) e sul divieto di restrizioni alla concorrenza (art. 101 TFUE).

Infatti, le Federazioni che gestiscono i campionati di calcio nazionali vendono i diritti per la trasmissione televisiva degli incontri fornendo, altresì, l'esclusiva territoriale per la suddetta trasmissione; pertanto, la regolamentazione giuridica di siffatti contratti rientra nelle norme sulla libera circolazione dei servizi e sulla concorrenza, oltre che nelle direttive in materia di radiodiffusione e sul diritto di autore.

Orbene, l'Unione europea favorisce la libera circolazione dei servizi televisivi nell'ambito del mercato interno, proteggendo, al contempo, i titolari del diritto di autore contro eventuali utilizzazioni delle opere senza compenso (direttiva del Consiglio 89/552/CEE, del 3 ottobre 1989, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive, in GUUE L 298 del 17 ottobre 1989, come modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 97/36/CE, del 30 giugno 1997, in GUUE L 202 del 30 luglio 1997, c.d. "direttiva televisione senza frontiere"). A questo scopo, la direttiva sulla radiodiffusione via satellite (direttiva del Consiglio 93/83/CEE, del 27 settembre 1993, sul coordinamento di alcune norme in materia di diritto d'autore e diritti connessi applicabili alla radiodiffusione via satellite e alla ritrasmissione via cavo, in GUUE L 248 del 6 ottobre 1993) stabilisce che la diffusione dell'opera debba essere autorizzata dall'autore; che l'acquisto dei diritti in esclusiva debba avvenire nel rispetto delle normative sul diritto d'autore (direttiva 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2001, sull'armonizzazione

di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione, in GUUE L 167 del 22 giugno 2001); che il compenso vada ragguagliato al numero effettivo e potenziale dei telespettatori e alla versione linguistica dell'emissione. Al contempo, l'Unione promuove la libera circolazione dei prestatori di servizi di radiodiffusione (artt. 56 ss. TFUE) e ne garantisce la redditività anche attraverso il ricorso a tecniche di accesso condizionato, non mancando di proteggere il connesso diritto del cittadino di ricevere e comunicare informazioni (direttiva 98/84/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 1998, sulla tutela dei servizi ad accesso condizionato e dei servizi di accesso condizionato, in GUUE L 320 del 28 novembre 1998, c.d. "direttiva sull'accesso condizionato"). Tale libertà di espressione, contemplata dagli artt. 10 CEDU e 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, può subire restrizioni solo per tutelare altri interessi parimenti meritevoli di tutela giuridica. Pertanto, l'Unione consente ad ogni Stato membro di individuare eventi di particolare rilevanza per la società (ad esempio eventi sportivi), al fine di imporne la trasmissione in chiaro nonostante siano stati acquistati diritti di esclusiva da reti di televisione a pagamento ("direttiva televisione senza frontiere").

Su queste basi, la Corte di giustizia ha recentemente fornito indicazioni per la corretta interpretazione delle citate direttive 2001/29/CE e 93/83/CEE, sul diritto d'autore, e dei limiti alla libera circolazione dei servizi televisivi derivanti dalla concessione di diritti di trasmissione in esclusiva territoriale (sen-



za del 4 ottobre 2011, cause riunite C-403/08 e C-429/08, *Football Association Premier League Ltd. e al. c. QC Leisure e al. e Karen Murphy c. Media Protection Services Ltd.*). L'occasione è stata fornita dal rinvio pregiudiziale operato dall'*High Court of Justice* riguardo a due differenti casi (la cui trattazione è stata successivamente riunita dalla Corte di giustizia) ed il processo ha inevitabilmente suscitato l'interesse di numerosi Membri dell'Unione, infatti intervenuti nell'ambito del giudizio. Nel primo caso, la FAPL (*Football Association Premier League*) aveva lamentato che alcuni pub inglesi trasmettessero gli incontri della *Premier League*, utilizzando dispositivi di decodificazione greci. Dato che, per contratto, gli enti di radiodiffusione titolari dei diritti di trasmissione di detti incontri devono assicurarsi che la ricezione dei medesimi avvenga all'interno del territorio nazionale per il quale hanno ottenuto licenza di trasmettere in esclusiva, la FAPL aveva sostenuto l'illiceità dell'uso dei decodificatori greci nel territorio britannico e denunciato il pregiudizio arrecato al diritto all'esclusiva territoriale e, di conseguenza, al valore della medesima.

Nell'altro caso, la signora Murphy aveva presentato ricorso contro la sentenza che la condannava per aver utilizzato una scheda di ricezione greca per tra-

smettere gli incontri della *Premier League* all'interno del suo pub, ai sensi dell'art. 297, n. 1, della legge britannica del 1988 in materia di diritto d'autore, modelli e brevetti (*Copyright, Designs and Patents Act 1988*).

In questa sede, è utile esaminare la sentenza della Corte di giustizia nella parte in cui ha dato risposta all'interrogativo sulla conformità delle leggi nazionali, limitative della trasmissione transnazionale di programmi codificati, al diritto dell'Unione, segnatamente alle norme dei Trattati sulla libera circolazione dei servizi e sulla concorrenza.

La Corte ha, anzitutto, escluso che l'uso dei dispositivi di decodificazione stranieri, o ottenuti e attivati mediante indicazione di false generalità, o utilizzati in violazione di restrizioni contrattuali che ne autorizzino l'uso solo a fini privati, rientri nell'ambito di applicazione della "direttiva accesso condizionato". Essa ha, infatti, evidenziato che la direttiva in parola definisce dispositivi illeciti (art. 2, lett. e) quelle apparecchiature che, a seguito di manipolazione, consentano la ricezione di servizi protetti senza l'autorizzazione del prestatore dei medesimi e senza remunerazione del servizio reso. Di conseguenza, la "direttiva accesso condizionato" non impedisce agli Stati di limitare la libera circolazione dei servizi protetti e dei dispositivi di accesso condizionato che presentino le indicate caratteristiche, in quanto trattasi di ipotesi non disciplinate dalla direttiva.

La Corte ha, quindi, analizzato la questione se una normativa nazionale – la quale vieti l'importazione, la vendita o l'utilizzazione di dispositivi di decodificazione stranieri per l'accesso ad un servizio codificato di radiodiffusione via satellite – sia in contrasto con le disposizioni in gioco.

Premesso che le norme sulla libera circolazione di merci e servizi vengono in considerazione nel caso di specie, rispettivamente, con riferimento alla circolazione dei dispositivi di decodificazione stranieri e alla circolazione delle prestazioni transfrontaliere dei servizi di radiodiffusione codificati, la Corte, conformemente alla propria giurisprudenza sul punto (sentenze del 24 marzo 1994, causa C-275/92, *Schindler*, e del 2 dicembre 2010, causa C-108/09, *Ker-Optika*), ha deciso di restringere il proprio esame alle sole norme sulla libera circolazione dei servizi. Invero, nel caso di specie, la circolazione dei decodificatori ha una funzione secondaria e strumentale, finalizzata a consentire agli abbonati di fruire dei servizi di radiodiffusione satellitare codificati.

Come è noto, il Trattato impone agli Stati di garantire le fondamentali libertà di circolazione e ammette eccezionalmente limitazioni alle medesime. Pertanto, l'art. 56 TFUE proibisce le restrizioni alla libera circolazione dei servizi, distintamente e indistintamente applicabili, a tutela sia del prestatore che del destinatario dei servizi, allorché esse siano tali da vietare, ostacolare o rendere meno attraente l'attività del prestatore di servizi stabilito in altro Stato membro rispetto all'analoga attività fornita dal prestatore cittadino dello Stato territoriale. Sono fatte salve le deroghe necessarie e idonee a tutelare ragioni imperative di interesse pubblico, purché siano rispettose del principio di proporzionalità (sentenza del 5 marzo 2009, causa C-22/07, *UTECA*).

Orbene, dato che la normativa britannica riconosce tutela giuridica a clausole contrattuali di restrizione territoriale che, di fatto, rappresentano limitazioni alla libera circolazione dei servizi, la Corte ha concluso che la stessa si pone in contrasto con l'art. 56 TFUE, salva l'esistenza di obiettive giustificazioni a siffatte restrizioni.

A riguardo, ancorché abbia affermato la legittimità di una restrizione che garantisca lo sfruttamento commerciale della messa a disposizione o della messa in circolazione degli oggetti protetti, attraverso la concessione di licenze contro il pagamento di un compenso adeguato per i titolari di un diritto di proprietà intellettuale (tra le altre, v. la sentenza del 20 ottobre 1993, cause riunite C-92/92 e C-362/92, *Phil Collins e a.*), la Corte ha ritenuto che la normativa britannica in esa-

me vada al di là di quanto necessario alla tutela del suddetto obiettivo, violando il principio di proporzionalità (*UTECA*, cit., punti 31 e 36). Infatti, affinché il compenso per lo sfruttamento degli oggetti protetti sia adeguato, è sufficiente che esso si ponga in "rapporto ragionevole con il valore della prestazione fornita (...) (i)n particolare (...) con il numero reale o potenziale di soggetti che ne fruiscono o intendano fruirne" (punto 109), i quali, nella specie, sono facilmente determinabili attraverso il possesso del decodificatore. Pertanto, l'eventuale supplemento per l'esclusiva territoriale assoluta – ha sostenuto la Corte – crea una compartimentazione del mercato e una differenza di prezzo inconciliabile con la realizzazione del mercato interno e con l'obiettivo del passaggio dai mercati nazionali a un mercato unico di produzione e distribuzione dei programmi televisivi (punti 115 e 121). Così decidendo, la Corte ha scartato la tesi – sostenuta dai governi britannico, italiano e francese – secondo cui l'esclusività territoriale della licenza fosse indispensabile per garantire una remunerazione adeguata del titolare dei diritti di proprietà intellettuale.

Per la stessa ragione, la Corte ha statuito che il contratto di concessione in esclusiva territoriale, nella parte in cui impedisce agli enti di radiodiffusione qualsiasi prestazione transfrontaliera di servizi relativa agli incontri oggetto del contratto, realizza una restrizione alla concorrenza vietata dall'art. 101 TFUE (punti 139-144).

Infine, la Corte ha ritenuto non conforme al principio di proporzionalità la limitazione della libertà di circolazione dei servizi motivata dall'obiettivo di incoraggiare la presenza del pubblico negli stadi, potendo lo stesso essere adeguatamente perseguito imponendo a qualsiasi concessionario di trasmettere gli incontri di calcio della *Premier League* in differita.

In entrambi i casi – continua la Corte – le conclusioni raggiunte non possono essere inficiate dalla circostanza che l'utilizzazione di dispositivi di decodificazione stranieri sia avvenuta fornendo false generalità, ovvero in violazione delle norme contrattuali che ne consentivano un uso privato e non a fini commerciali, in quanto simili infrazioni possono parimenti verificarsi con riguardo a situazioni puramente interne (punti 126-132).

La sentenza si segnala, dunque, per avere definito i limiti alla libertà di circolazione dei servizi radiotelevisivi e salvaguardato l'obiettivo della creazione del mercato unico, anche a discapito della massimizzazione dei profitti legati allo sfruttamento dei diritti per la trasmissione degli incontri di calcio. In precedenza, il Tribunale (sentenza del 17 febbraio 2012, causa T-385/07, T-55/08 e T-68/08, *Fédération internationale de football association (FIFA) c. Commissione*) aveva ravvisato una legittima restrizione alla libera prestazione dei servizi televisivi nel divieto di trasmissione in esclusiva degli incontri di calcio del campionato del mondo e d'Europa su una televisione a pagamento, imposto da alcuni Stati al fine di assicurare il diritto all'informazione e ad un ampio accesso alla trasmissione televisiva di eventi di particolare rilevanza per la società.

È auspicabile che tali pronunce – volte a tutelare i diritti umani garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali fondamentali, piuttosto che a perseguire la piena tutela degli interessi economici – non restino isolate, ma trovino conferma nella successiva giurisprudenza della Corte e nei provvedimenti assunti dalle altre istituzioni, in armonia con il nuovo corso dell'UE, rinsaldato dal Trattato di Lisbona.

Per altro verso, appare degno di menzione che la Corte ritenga che la scelta di alcuni Stati membri di equiparare le partite di calcio all'oggetto della proprietà intellettuale, ai fini della tutela, si giustifichi in base all'art. 165, n. 1, comma 2, TFUE, a mente del quale l'Unione contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport, tenendo conto delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale ed educativa.

ALTIERO SPINELLI e i nuovi orizzonti dell'Unione europea

di GIUSEPPE DIMICCOLI*

* Giornalista de "La Gazzetta del Mezzogiorno", esperto europeo e titolare del blog "Lo Sportello UE"

Europa come sinonimo di Coppa dei Campioni? Non sembri una bestemmia è, purtroppo, una triste realtà considerando quanto "distratta" rispetto ai temi europei – solo per utilizzare un benevolo eufemismo – sia la classe politica e dirigente che amministra il nostro Paese (e spesso anche cittadini e insegnanti a tutti i livelli). È vero che ci sono valide eccezioni ma, ahinoi, si contano nell'ordine di poche decine. Del resto essere stati per tanti mesi senza un Ministro delle Politiche comunitarie (a proposito ora il dicastero è retto da Annamaria Bernini) è la prova provata che l'Europa non sia proprio in cima ai pensieri dei nostri politici (o, meglio politicanti). Salvo poi lacrimare come cocodrilli quando le Borse o le varie Autorità di controllo ci "ammoniscono".

E allora – al fine di arginare questa deriva – è bene ricordare che tra i nobili padri fondatori dell'Unione europea trova grande considerazione Altiero Spinelli.

È bello pensare che nelle vene di questo "padre fondatore dell'Europa", nato a Roma il 31 agosto del 1907 e morto il 23 maggio del 1986, ci sia stato anche sangue pugliese. Infatti suo nonno Alessandro, impiegato postale, era nato a Barletta. E Altiero, nel suo bel libro "Come ho tentato di diventare saggio", lo descrive, affettuosamente, con "baffetti grigi a punta, bizzarro poco autorevole ma ben voluto da tutti, per o malgrado le sue innocue manie".

Nel 1924, diciassettenne, Altiero, aderisce al Partito comunista e diviene segretario interregionale della gioventù comunista nel centro Italia per poi, dopo aver subito una condanna al confino di polizia, nel 1926 darsi alla clandestinità e trasferirsi nel Nord Italia. La polizia fascista classificò Spinelli "sovversivo, irriducibile e fanatico". Il 3 giugno 1927 fu arrestato a Milano e tradotto a Roma per essere processato dal Tribunale speciale e condannato a 16 anni e 8 mesi di

carcere. Nel suo peregrinare carcerario – Roma, Lucca, Viterbo e Civitavecchia – Spinelli, si dedica allo studio e alla lettura, approfondendo la conoscenza delle lingue, delle scienze, ma specialmente della storia e della filosofia. Gli anni del confino sono fondamentali anche per la svolta politica di Altiero Spinelli. A Ventotene compie incontri determinanti: Ernesto Rossi, Eugenio Colorni e Ursula Hirschmann successivamente sua sposa. Sull'isola, tra inenarrabili ristrettezze fisiche, discute con intellettuali e uomini politici "creando" il "Manifesto per un'Europa Libera e Unita", più noto come "Manifesto di Ventotene".

La lettura della "Bibbia dell'Unione eu-

quali è partito il sogno europeo.

Un "sogno", per il quale Spinelli ed altri saggi si dedicarono anima e corpo, che secondo l'economista John Maynard Keynes "accorciò di un anno la seconda guerra mondiale".

È quanto mai opportuno veicolare maggiormente lo studio e la conoscenza del pensiero di Altiero Spinelli (al quale, è bene ricordarlo, è dedicato un palazzo del Parlamento europeo a Bruxelles) del resto proprio in occasione dell'apertura delle celebrazioni per il centenario della sua nascita – durante una conferenza tenutasi a Barletta nel teatro Curci alla presenza tra gli altri dei professori Ennio Triggiani ed Ugo Villani e dell'estensore di questo articolo – il presidente della Commissione europea Jose Emanuel Barroso dichiarò: "Altiero Spinelli è stato uno dei più grandi europeisti del 20° Secolo. Il suo costante impegno contro i totalitarismi e i suoi sforzi per costruire un'Europa che fosse veramente democratica offrono una sintesi perfetta del cammino dell'Europa verso la libertà. La sua visione del federalismo, l'idea che gli europei lavorino insieme, affrontino insieme le



ropea" è quanto mai indispensabile in questo momento di stasi dell'UE. Spinelli dal 1976 al 1986 diviene deputato europeo e, per la seconda volta, con strumenti legislativi appropriati avvia un'energica azione di tipo costituzionale, promuovendo all'interno del Parlamento europeo l'elaborazione di un Progetto di Trattato di Unione europea, approvato a larghissima maggioranza il 14 febbraio 1984.

A Spinelli Commissario europeo si deve l'introduzione delle politiche afferenti all'ambiente, cultura, ricerca e industria. Tanto interessante risulta la lettura del volumetto curato dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano "Altiero Spinelli e l'Europa" quanto l'effettuare un "pellegrinaggio" sull'isola di Ventotene ai fine di visitare i luoghi dai

sfide e raggiungano nuovi orizzonti, è stata la forza trainante dell'integrazione europea. Gli anni che Altiero Spinelli ha trascorso alla Commissione europea e al Parlamento europeo sono stati segnati dalla sua energia, dal suo coraggio politico e dalle sue idee. È al lavoro di uomini come Altiero Spinelli che l'Unione europea deve oggi il suo cuore e la sua anima. Il risultato del suo impegno è l'Europa di oggi: un'Unione costruita sulla pace, l'umanità e la democrazia".

E allora riflettendo sulla frase conclusiva del Manifesto di Ventotene: "la via da percorrere non è facile né sicura, ma deve essere percorsa e lo sarà" è cosa buona e giusta adoperarsi, senza lesinare alcuno sforzo, nei confronti dell'Europa. Non fosse altro per onorare i "Padri fondatori".

Studi sull'integrazione europea

numero 3 - 2011 | anno VI



Rivista quadrimestrale

CACUCCI EDITORE
BARI

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

abbonamento Italia: 60,00 €
abbonamento Estero: 90,00 €
fascicolo: 22,00 €
soci SiDi: sconto 10%

ANNO VI, n. 1, 2011

ARTICOLI

Ugo VILLANI
Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune

Paolo FOIS
Applicazione differenziata e flessibilità nel diritto dell'Unione europea

Giandonato CAGGIANO
La regolazione delle reti delle comunicazioni e dell'energia nel diritto dell'Unione europea

Patrizia DE PASQUALE
Le iniziative dell'Unione europea in materia di soluzione alternativa delle controversie tra privati e pubbliche amministrazioni

NOTE E COMMENTI

Chiara AMALFITANO
Unione europea e garanzie processuali: il diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali

Vito RUBINO
Competenza giurisdizionale e luogo di esecuzione dei contratti di fornitura di beni mobili o di servizi nello spazio giudiziario europeo fra prospettive e retrospettive

Elsa MILANESI
La fiscalità diretta nelle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea. Una riflessione sul principio di non restrizione delle libertà fondamentali

Luigi IANNUZZI
La sentenza sul caso *Küçükdeveci*: la Corte di giustizia applica la Carta dei diritti fondamentali nel suo valore vincolante

RECENSIONI

Peter OLIVER (General Editor), *Free Movement of Goods*, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2010, V ed. (L. Daniele)

Maria Caterina BARUFFI (a cura di), *Cittadinanza e diversità culturale nello spazio giuridico europeo*, Padova, Cedam, 2010 (U. Villani)

ANNO VI, n. 2, 2011

Antonio Saggio, par Paolo Mengozzi

ARTICOLI

Umberto CARABELLI
Il contrasto tra le libertà economiche fondamentali e i diritti di sciopero e di contrattazione collettiva nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia: il sostrato ideologico e le implicazioni giuridiche del principio di equivalenza gerarchica

Luciano GAROFALO
Ordinamento dell'Unione europea e ordinamento italiano: "prove tecniche" d'integrazione

Francesco SEATZU
Sulla *primauté* della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento giuridico italiano

Francesca IPPOLITO
Principio di non discriminazione e cittadini extracomunitari

NOTE E COMMENTI

Mariacristina BOTTINO
Il diritto di accesso agli atti di causa. Il caso *API*

Rossana PALLADINO
Il diritto di soggiorno nel *proprio* Stato membro quale (nuovo) corollario della cittadinanza europea?

Maura MARCHEGIANI
Regolamento "Dublino II" e Convenzione europea dei diritti umani: il caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia*

Chiara GABRIELLI
La libertà personale dell'immigrato irregolare nella direttiva-rimpatri e la disapplicazione di norme italiane contrastanti: la sentenza *El Dridi*

RECENSIONI

Riccardo MONACO, Carlo CURTI GIALDINO, *Manuale di diritto internazionale pubblico Parte generale*, Torino, UTET, 2009, III ed. (U. Villani)

Angela DI STASI, *Diritti umani e sicurezza regionale. Il «sistema» europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, II ed. (I. Ingravallo)

Giuseppe SPERA, *Il regime della pesca nel diritto internazionale e nel diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2010 (R. Virzo)

ANNO VI, n. 3, 2011

ARTICOLI

Paolo MENGOTTI
La sentenza *Zambrano*: prodromi e conseguenze di una pronuncia inattesa

Luigi DANIELE
Il dialogo tra Corte di giustizia e Corti supreme degli Stati membri: il caso del mandato di arresto europeo

Carlo CURTI GIALDINO
Osservazioni sul contenuto e sul valore giuridico del preambolo del Trattato sull'Unione europea

Lorenzo Federico PACE
L'applicazione del diritto *antitrust* da parte dei giudici nazionali: l'influenza del "negative harmonization framework" della Corte di giustizia e l'esperienza italiana

Cristiana FIORAVANTI
La politica comune della pesca nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

NOTE E COMMENTI

Mario CARTA
Historical injustices: legittimazione passiva e forme della riparazione nel diritto internazionale ed europeo

Loredana MURA
Il principio di eguaglianza nel diritto dell'Unione europea alla luce della più recente giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di assicurazioni

Giacomo DI FEDERICO
Le discriminazioni in base all'età nella più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia: da *Mangold* a *Georgiev* e oltre

Chiara GABRIELLI
La direttiva sulla tratta di esseri umani tra cooperazione giudiziaria penale, contrasto dell'immigrazione illegale e tutela dei diritti

RECENSIONI

Pietro GARGIULO (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione europea. Quale modello sociale europeo?*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011 (A. Vimercati)

LA POLITICA AMBIENTALE a dieci anni dal sesto programma di azione

di ILARIA CASU

La Commissione europea ha recentemente presentato una comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni che traccia un bilancio in merito all'applicazione del Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente a dieci anni dalla sua adozione (COM(2011)531 def., del 31.8.2011).

Il Sesto Programma (PAA) (GU L 242 del 10 settembre 2002) è stato adottato in un contesto che appare profondamente mutato: il mondo attuale, osserva la Commissione, vive una profonda crisi economica e finanziaria che mostra i rischi di un mantenimento acritico dello *status quo*. Le priorità economiche, tuttavia, non fanno venir meno le esigenze connesse ai concetti di "crescita verde, di economia efficiente sotto il profilo delle risorse unita a basse emissioni di carbonio": tali concetti, da più parte sbandierati, dovrebbero costituire orientamenti politici utili per la trasformazione dell'economia mondiale sul lungo termine. Un'azione più efficace per il futuro deve, tuttavia, necessariamente muovere da un'analisi critica dei risultati ottenuti dalla politica ambientale dell'Unione europea.

In merito, si deve ricordare come le competenze dell'Unione in materia di ambiente, a partire dagli anni '70, siano state esercitate mediante programmi di azione che hanno stabilito l'indirizzo da dare alla politica ambientale dell'Unione. Il Sesto Programma di azione assume particolare rilevanza poiché, oltre a riguardare il periodo attuale, è stato il primo programma di azione adottato dal Consiglio e dal Parlamento europeo nell'ambito della procedura di codecisione, circostanza questa che rafforza il carattere "democratico" degli indirizzi dati e che ha contribuito ad aumentare il senso di condivisione delle varie proposte politiche succedutesi. La Commissione nella comunicazione in oggetto, sottolineando la rilevanza del PAA, ha effettuato una valutazione definitiva del programma, che consente non solo

di comprendere quale sia la situazione attuale della politica ambientale europea, ma che fornisce elementi utili per l'adozione di strategie future in materia da parte dell'UE. Per quanto concerne il metodo seguito, si deve puntualizzare che i dati si basano su una valutazione esterna, sui risultati di una consultazione pubblica e sulla relazione dell'Agenzia europea per l'ambiente (AEA, relazione "L'ambiente in Europa – Stato e prospettive nel 2010 – SOER 2010"). Nel tracciare il bilancio, la Commissione ha seguito un approccio pragmatico, consistente in una valutazione dei vari fattori ambientali rilevanti.

Da un punto di vista dei *risultati generali*, il PAA comprende sette strategie tematiche – aria, pesticidi, prevenzione e riciclaggio dei rifiuti, risorse naturali, suolo, ambiente marino, ambiente urbano – che sono state sviluppate al fine di aumentare l'integrazione delle politiche e di migliorare la base delle conoscenze. I progressi appaiono, tuttavia, disomogenei nei settori considerati: l'impulso maggiore nell'adozione delle strategie e di impegni politici ha riguardato l'ambiente marino, il suolo, l'ambiente urbano e le risorse, che in alcuni casi hanno persino condotto all'adozione di strumenti legislativi specifici. Per le strategie concernenti aria, pesticidi e prevenzione e riciclaggio dei rifiuti si è principalmente proceduto al riesame delle misure esistenti, andandone a colmare le lacune ma senza giungere all'adozione di misure nuove. Non è possibile, invece, aver contezza di quanto il sesto PAA abbia favorito l'adozione di strumenti ambientali specifici. È possibile, invece, affermare con certezza che i progressi raggiunti nel conseguimento degli obiettivi sono disomogenei, in virtù dei "diversi livelli di ambizione" relativi alle diverse aree tematiche. Per esempio, gli obiettivi del cambiamento climatico sono stati superati da sviluppi politici dinamici in tale settore non attribuibili al Sesto Programma, mentre gli obiettivi prefissati in materia di biodiversità non sono stati raggiunti

poiché al forte impegno iniziale degli Stati membri non sono corrisposti mezzi adeguati.

La Commissione sottolinea, inoltre, le ragioni di tale disomogeneità nei risultati: in base al Trattato i programmi di azione devono essere incentrati su obiettivi prioritari. La procedura di codecisione, invece, ha dato luogo alla previsione di un gran numero di azioni diverse per portata ed effetti; tale elemento, unito all'assenza di una visione a lungo termine, hanno compromesso la capacità del programma di formulare un messaggio chiaro. Si aggiunga che l'elaborazione delle strategie tematiche ha avuto costi rilevanti in termini di tempo e risorse umane. Altro fattore limitativo è rappresentato dall'inadeguatezza del livello di attuazione e di applicazione della legislazione dell'UE in materia di ambiente. Il periodo decennale stabilito per il Sesto Programma, peraltro, non sempre è risultato adeguato: in alcuni settori, ed esempio quello dei rifiuti, il periodo si è rivelato sufficientemente lungo da consentire la formulazione e l'adozione di politiche, mentre in settori come quello delle risorse e della biodiversità si è rivelato eccessivamente breve a causa della necessità di informazioni ulteriori o per via di ostacoli di altra natura. Infine, l'adozione del PAA ha prodotto effetti in termini di finanziamento per il quadro finanziario pluriennale 2007-2013, ma è giunta in ritardo per il periodo antecedente 2000-2007. La comunicazione della Commissione si sofferma, poi, su una valutazione di dettaglio dei risultati e dei limiti del Sesto Programma in alcuni settori prioritari – natura e biodiversità, ambiente e salute, risorse naturali e rifiuti, cambiamento climatico e questioni internazionali.

Senza poter in questa sede effettuare una analisi dettagliata dei singoli settori, basti evidenziare che nel settore *natura e biodiversità*, ad esempio, il PAA ha consentito lo sviluppo di strategie nella protezione del suolo e dell'ambiente marino, evidenziando al contempo

la necessità di creare una base di conoscenze più solida, di migliorare i finanziamenti e di potenziare le attività in corso ma, allo stesso tempo, è stata raggiunta una maggiore consapevolezza politica in materia di natura e biodiversità. La rete “Natura 2000” dei siti protetti è stata ampliata sino a comprendere circa il 17% del territorio complessivo dell’UE, mentre la strategia tematica per la protezione del suolo ha evidenziato la rilevanza del suolo come risorsa essenziale ai fini della salvaguardia della biodiversità. Grazie alla Strategia in materia di protezione e conservazione dell’ambiente marino, sono state poste le basi per la tutela della biodiversità marina ed è diminuito l’inquinamento dei fiumi e dei laghi dovuto a nitrati e a fosforo; è stata avviata l’iniziativa sull’economia degli ecosistemi e della biodiversità (TEEB – *The Economics of Eco System and Biodiversity*) ed è stato stimolato il processo in corso volto a stabilire un valore monetario per il capitale naturale e i servizi eco sistemici. La Commissione non manca, tuttavia, di porre in risalto le lacune del PAA: non è stato infatti raggiunto l’obiettivo di arrestare il deterioramento della diversità biologica entro il 2010 e anzi si registrano dati negativi, ad esempio in relazione alle acque dolci che rischiano di non raggiungere un buono stato entro il 2015. Il Consiglio, malgrado abbia indicato l’uso sostenibile del suolo tra le priorità del Sesto PAA, non è riuscito ad adottare la proposta di direttiva quadro del suolo (COM(2006)232).

Nel settore *ambiente e salute*, invece, la protezione della salute umana ha costituito obiettivo di numerose politiche ambientali, concernenti tra l’altro aria, acqua, prodotti chimici mentre il “Piano di azione europeo per l’ambiente e la salute 2004-2010 ha contribuito ad aumentare la consapevolezza e le conoscenze sui legami tra ambiente e salute. Per quanto concerne prodotti chimici, pesticidi e acqua è stata adottata una legislazione organica che richiede tuttavia tempi di attuazione e di produzione di effetti lunghi. Nel corso del tempo sono state adottate nuove misure non previste nel Sesto PAA, a riprova del mutamento nelle priorità politiche a seguito dell’aumento dei rischi di carenza idrica e di incendi boschivi. Quanto ai limiti, si ritiene difficile che possa

essere interamente raggiunto l’obiettivo prefissato di fare in modo che, entro una generazione, le sostanze chimiche siano unicamente prodotte e utilizzate in modo da non comportare un significativo impatto negativo sulla salute e sull’ambiente. Ancora, non sembra possibile affermare che si siano realizzati gli obiettivi di miglioramento dell’ambiente urbano, soprattutto in relazione ai valori allarmanti di fattori quali particolato e ozono, che continuano ad essere la causa di un gran numero di morti premature, di malattie respiratorie e cardiovascolari e di cancro. Tali dati sono ancor più preoccupanti se si considera che quasi il 75% della popolazione dell’UE vive in aree urbane.

Maggiormente incoraggianti risultano, invece, i dati illustrati relativi a *risorse naturali e rifiuti*. Il Sesto PAA ha rafforzato la correlazione tra la politica sui rifiuti e quella in materia di risorse, contribuendo a migliorare la gestione dei rifiuti e la politica basata su consumo e produzione sostenibile. La strategia adottata ha ispirato ulteriori ricerche, ha portato alla creazione di nuovi *forum* e ha costituito il nucleo dei lavori in corso per l’uso efficace delle risorse. La strategia sulla prevenzione e riciclaggio dei rifiuti ha fornito un quadro strategico comune per la legislazione dell’UE. L’utilizzo delle risorse non ha più un tasso di incremento pari a quello della crescita economica e recentemente sono state adottate importanti misure, come

la direttiva sulla progettazione ecocompatibile – direttiva 2009/125/CE – la revisione del regolamento sul marchio comunitario di qualità ecologica (Ecolabel) e l’iniziativa sugli appalti pubblici ecologici, in modo tale da avere impatti positivi sull’utilizzo delle risorse in futuro. La legislazione sui rifiuti è stata inoltre notevolmente aggiornata e semplificata, e non sono mancati interventi volti a rendere la normativa più completa; è stata introdotta, ad esempio, l’analisi del ciclo di vita, stabilendo obiettivi di riutilizzo, riciclaggio e recupero, riducendo la pericolosità di alcuni rifiuti. Sono diminuiti i quantitativi di sostanze pericolose che circolano nel mercato UE, grazie alla direttiva sulle restrizioni dell’uso di alcune sostanze. Tuttavia, ancora forti restano le divergenze tra gli Stati membri nella produttività delle risorse, con aumento invece della dipendenza dalle importazioni, che rappresentano il 20% delle risorse consumate; la riduzione dei quantitativi dei rifiuti come obiettivo prefissato non è stato raggiunto, ma si registra una stabilizzazione o, in alcuni casi, persino un aumento. Malgrado la direttiva sulla riduzione dei rifiuti, l’assenza di una base di conoscenze sufficienti a livello nazionale non hanno consentito di stabilire misure e obiettivi maggiormente concreti.

Incoraggianti appaiono i risultati sui *cambiamenti climatici*, che si traducono in ulteriori individuazioni di obiettivi per il 2020 riguardanti riduzioni delle emissioni di gas effetto serra, quote di energie rinnovabili e efficienza energetica. Il sistema per lo scambio di quote di emissioni adottate nel 2005 dall’UE ha stabilito un prezzo per le emissioni di carbonio mentre le direttive su nitrati e discariche sono riuscite a ridurre le emissioni di gas serra. È stato individuato un nuovo settore, rap-

presentato dall’adattamento ai cambiamenti climatici ed è stata adottata la direttiva sulla cattura e lo stoccaggio del biossido di carbonio – direttiva 2009/313CE – benché non contemplata nel Sesto PAA. Nel complesso, gli obiettivi quantificabili come vincolanti dal Protocollo di Kyoto della riduzione dell’8% delle emissioni dovrebbero essere superati entro il 2012. Restano le lacune relative agli obiettivi prefissati su quote di energie rinnovabili e emissioni di

idrofluorocarburi. Sul piano internazionale, infine, malgrado l’impegno considerevole dell’UE nell’assunzione di impegni (come nel caso della Convenzione sulla diversità biologica e dell’Accordo di Nagoya del 2010) si è fatto poco per potenziare la centralità delle considerazioni ambientali nelle politiche commerciali dell’UE.

In conclusione, dunque, il vero limite del Sesto Programma è rappresentato dalla carenza di attuazione, soprattutto a livello nazionale. Si aggiunga che nel corso del suo periodo di attuazione si registra un profondo mutamento dell’ordine economico mondiale, l’emersione di nuovi soggetti economici e l’intervenuto allargamento dell’UE, da cui è scaturita una crescente dipendenza dalle importazioni di risorse. Il miglioramento dei risultati potrà essere raggiunto percorrendo più strade: ad esempio, sfruttando in maniera più adeguata il ruolo di pressione che l’UE esercita sui mercati internazionali, mediante la promozione di modelli di consumo più sostenibile. Data la pressione sui bilanci pubblici, nel futuro il miglioramento ambientale dovrà fare i conti con una crescente dipendenza dalla combinazione di finanziamenti pubblici e privati. La politica ambientale tradizionale, pertanto, può sicuramente svolgere ancora un ruolo fondamentale, ma è necessario che venga ripensata, partendo dalla integrazione dell’ambiente in tutte le politiche dell’Unione europea.



LA POLITICA DI COESIONE 2014-2020.

Le proposte della Commissione per i nuovi Fondi strutturali

di MICAELA FALCONE

La coesione economica, sociale e territoriale rappresenta uno dei principali settori di intervento dell'Unione europea, espressione concreta della solidarietà tra Stati membri. Tale solidarietà si esplica non solo nel sostegno all'inclusione sociale, alla convergenza ed alla competitività regionale ma anche, più in generale, come strumento di integrazione del mercato interno, nella misura in cui favorisce il funzionamento dell'Unione come spazio economico

unico, accessibile indistintamente da tutte le regioni europee. Sul fondamento giuridico degli articoli 174-178 TFUE e del principio di sussidiarietà, la politica di coesione si avvale dei finanziamenti stanziati dal bilancio europeo nell'ambito dei Fondi a finalità strutturale, disciplinati da una programmazione pluriennale che (ogni sette anni circa) ne definisce obiettivi ed assi prioritari di investimento.

La programmazione strutturale attualmente in corso impegna il periodo 2007-2013 ed è disciplinata dal regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione (GUUE L 201 del 31 luglio 2006, p. 25 ss.). Data la complessa architettura dei programmi e dei relativi stanziamenti – e tenuto conto dei tempi necessari all'iter legislativo – il 6 ottobre scorso la Commissione europea ha presentato un pacchetto normativo relativo alla politica di coesione (formato da 8 regolamenti ed una comunicazione) da sot-

toporre all'approvazione di Consiglio e Parlamento europeo al fine di adottare entro il 2012 i programmi che, a partire dal 2014 e fino al 2020, subentreranno alla attuale programmazione.

Il progetto si inquadra nella duplice cornice della strategia *Europa 2020* adottata dal Consiglio il 17 giugno 2010 e subentrata, come noto, alla strategia di Lisbona (COM(2010)2020 def., 3 marzo 2010) e della proposta per il Quadro finanziario pluriennale

settori prioritari (occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale ed energia) siano tradotte in obiettivi e percorsi nazionali per implementare il coordinamento tra le politiche europee e quelle nazionali consentendone il monitoraggio e la valutazione dei progressi. Il supporto finanziario delle iniziative relative alla coesione strutturale fissate da *Europa 2020* si sviluppa, invece, nel QFP che propone un bilancio dell'Unione orientato a sostenere

la ripresa economica attraverso la progressiva riforma del sistema finanziario: esso mira a contenere le instabilità di bilancio di diversi Stati membri che, stante la stretta interdipendenza delle 27 economie nazionali, si ripercuotono negativamente sull'intero sistema economico europeo. Elemento portante della proposta del QFP è l'opportunità di tornare ad un bilancio europeo basato integralmente su risorse proprie; questo non solo sarebbe conforme all'intenzione originaria dei

Trattati (ribadita peraltro dall'art. 311 TFUE) ma, soprattutto, consentirebbe di ridurre l'onere dei contributi diretti a carico dei bilanci nazionali.

In questa direzione, il QFP individua alcuni principi da applicare a tutti i programmi di spesa, in particolar modo a quelli strutturali, per accrescere l'efficacia degli investimenti di bilancio dell'UE. Tra tali principi, innanzi tutto, la *concentrazione tematica* su selezionate priorità a connotazione paneuropea, che esorta a convogliare i finanziamenti su quei settori che richiedono un approccio comune – o che gli



Stati membri hanno convenuto di trattare a livello europeo – in modo da ottimizzare il valore aggiunto dell'intervento dell'Unione. Il secondo principio consiste nella *semplificazione normativa* (generale e settoriale) necessaria per ridurre le difficoltà di attuazione e controllo che, originate dalla stratificazione normativa, sono sovente tali da scoraggiare la partecipazione, ritardare l'esecuzione degli impegni di spesa ed aumentare il tasso di errore. Ancora, particolarmente importante è il *principio di condizionalità* che, riducendo il margine di discrezionalità nazionale con l'introduzione di requisiti per l'utilizzo dei Fondi, accresce l'efficacia degli interventi ed assicura maggiore coerenza tra la politica economica globale e il bilancio UE. Infine, il QFP punta sull'*effetto di leva degli investimenti* che, incrementati nei settori strategici (erogando più capitali e prestiti alle imprese innovative e ai progetti infrastrutturali) consentiranno di implementare il potenziale di crescita dell'UE e di contribuire allo sviluppo globale dei mercati finanziari.

Allineata agli obiettivi di crescita della strategia *Europa 2020* ed ai criteri gestionali del QFP, la programmazione strutturale proposta per il periodo 2014-2020 evidenzia diversi elementi di continuità rispetto alla disciplina vigente, della quale conferma sia gli *obiettivi* di destinazione dei finanziamenti (convergenza, competitività regionale e occupazione, cooperazione territoriale europea) che l'impianto generale di gestione e controllo dell'attività dei Fondi (v. M. Falcone, *Fondi strutturali. La nuova programmazione 2007-2013*, in *Sud in Europa*, gennaio 2007, reperibile *on line*).

Più in dettaglio, il pacchetto legislativo presentato dalla Commissione si apre con un regolamento generale recante le disposizioni comuni a tutti i Fondi strutturali, compresi, per la prima volta, anche il Fondo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo per gli affari marittimi e la pesca (COM(2011)615 def.). Sulla scorta dei principi di semplificazione ed armonizzazione, questa proposta intende ridurre la frammentazione normativa e gli oneri amministrativi emersi nelle precedenti programmazioni. Essa definisce la missione e gli obiettivi della politica di coesione, il quadro finanziario, le modalità di programmazione e rendicontazione, i grandi progetti e i piani d'azione comuni. La dotazione di bilancio prevista ammonta complessivamente a 376 miliardi di euro, ripartiti tra obiettivi e dotazioni specifiche dei singoli Fondi. La copertura geografica del sostegno distingue tre categorie di regioni: le *regioni meno sviluppate* che, confermandosi tra le priorità della politica di coesione, sono quelle con un PIL pro capite inferiore al 75% della media dell'UE a 27; le *regioni in transizione*, che rappresentano la nuova categoria in cui confluirà l'attuale sistema transitorio delle regioni con un PIL pro capite compreso tra il 75 ed il 90% della media europea; le *regioni più sviluppate* che, con un PIL superiore al 90%, beneficeranno di finanziamenti minori ma ugualmente funzionali agli obiettivi comuni di crescita e polarizzazione sociale. Per ciascuna categoria di regioni sono poi definiti dalla disciplina regolamentare i tassi di cofinanziamento, i requisiti di accessibilità agli obiettivi e le dotazioni disponibili dei singoli Fondi.

Tra gli elementi di maggiore novità è l'introduzione di disposizioni sulla condizionalità per incrementare, in linea con le illustrate indicazioni del QFP, l'efficacia degli interventi. Inserite nelle norme specifiche di ciascun Fondo, le condizionalità *ex ante* indicano i requisiti che ogni Stato membro dovrà soddisfare prima dell'erogazione dei finanziamenti, in modo da garantire che a monte sussistano le condizioni necessarie perché il sostegno strutturale espliciti al meglio la propria efficacia e non sia compromesso da ostacoli interni alla gestione nazionale. Le condizionalità *ex post*, invece, vincolano l'erogazione di ulteriori finanziamenti ai risultati ottenuti. Proprio per rafforzare l'accento sui risultati vengono anche confermate le c.d. *riserve nazionali di efficacia ed efficienza* che premieranno l'operosità dei programmi nelle

fasi intermedie di attuazione, mentre il mancato raggiungimento delle tappe previste comporterà la sospensione o la revoca dei finanziamenti.

In ordine alla gestione e al controllo dei finanziamenti, la programmazione 2014-2020 conferma criteri sostanzialmente uniformi per tutti gli strumenti finanziari a gestione concorrente ed introduce un sistema di accreditamento nazionale per incentivare gli Stati membri ad una sana gestione finanziaria. Come correttivo all'attuale sistema, vengono sostituiti i Quadri strategici nazionali con i *contratti di partenariato*, concordati tra la Commissione e ciascuno Stato membro per definire i reciproci impegni nella prospettiva di un collegamento ancora più stretto tra le strategie di riforma elaborate a livello nazionale e regionale e le priorità europee. Questi contratti saranno impostati, in base agli obiettivi tematici di *Europa 2020*, secondo le peculiari esigenze nazionali e regionali di sviluppo. A livello esecutivo, saranno articolati in programmi operativi che definiranno per ciascun obiettivo priorità d'investimento, condizionalità e prerequisiti di finanziamento, fasi di programmazione, indicatori di risultato.

Riguardo all'organizzazione dei singoli Fondi, accanto al citato regolamento generale, la proposta della Commissione comprende tre regolamenti specifici per il Fondo sociale europeo (FES), il Fondo di coesione e il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) (COM(2011)607, 612 e 614 def.), che disciplinano nel dettaglio l'ambito di intervento di ciascuno, stabiliscono le priorità d'investimento ed il tasso di cofinanziamento di ogni obiettivo tematico. Oltre ad essi, che in sostanza rinnovano la precedente normativa, costituisce una novità di rilievo il progetto di un ulteriore regolamento autonomo sull'applicazione del FESR all'obiettivo di cooperazione territoriale europea, motivato dalle nuove forme di cooperazione emerse durante la scorsa programmazione (COM(2011)611 def.). Difatti, la partecipazione dei Paesi terzi e le potenzialità insite nel ruolo dei Gruppi europei di cooperazione territoriale hanno suggerito l'opportunità di una disciplina separata che sia dedicata al supporto finanziario delle sfide macroregionali (di cui le strategie UE per la regione del mar Baltico, COM(2009)248 def. del 10 giugno 2009 e la Regione danubiana, COM(2010)715 def. dell'8 dicembre 2010) e delle attività di cooperazione alle frontiere esterne nell'ambito dello Strumento europeo di vicinato e partenariato e dell'assistenza alla preadesione.

Un'ulteriore novità riguarda la proposta di istituire un nuovo fondo, il Meccanismo per collegare l'Europa (*Connecting Europe Facility*) che, allineato alle priorità di investimento del QFP e alimentato con parte della dotazione del Fondo di coesione per i trasporti, è destinato al cofinanziamento dei progetti transnazionali nel settore delle infrastrutture, dell'energia e dell'informazione, per incentivare la dimensione paneuropea di accesso al mercato interno e sostenere gli investimenti pubblici.

Ancora, il pacchetto normativo contiene due ulteriori progetti di regolamento che rinnovano e semplificano, secondo l'impostazione di *Europa 2020*, la disciplina del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) e del Programma per il cambiamento e l'innovazione sociale, entrambi già istituiti per la programmazione 2007-2013 a favore di inclusione sociale ed occupazione. Il primo offre supporto ai disoccupati ed agli agricoltori costretti ad adattarsi ai mutamenti del mercato; il secondo, invece, rinnova tre strumenti già esistenti a favore della cooperazione tra gli Stati membri nel settore degli affari sociali e dell'occupazione: i programmi *Progress*, *Eures* e lo *Strumento europeo di microfinanza* (COM(2011) 608 e 609).

Infine, nessuna modifica si prospetta per il Fondo di solidarietà dell'UE, in merito al quale, nella comunicazione che chiude il pacchetto legislativo, la Commissione ritira una precedente proposta di ampliamento prendendo atto delle riserve nazionali sull'aumento di spesa che tale modifica com-

porterebbe proprio in un momento di criticità di bilancio e si limita a suggerire una riflessione sulla base dell'utilità e delle potenzialità del Fondo emerse dall'esperienza acquisita (COM(2011)613 def.).

Da quanto brevemente illustrato, appare evidente la complessità dell'impalcatura normativa necessaria alla gestione dei fondi europei a finalità strutturale. Per la futura programmazione, in particolare, le problematiche legate alla definizione di una materia così articolata saranno acuite dalla dilagante crisi economica e dalle crescenti difficoltà di bilancio degli Stati membri, che amplificano i divari sociali e strutturali che la politica di coesione mira a colmare. Per tale motivo è particolarmente avvertita l'esigenza di una programmazione strutturale adeguata, che non solo sostenga gli interventi nazionali ma, soprattutto, sia in grado di garantire che il bilancio dell'Unione non sia sprecato o usato in modo inefficiente. In questa prospettiva, opportuna e condivisibile appare l'impostazione sottesa alla proposta legislativa 2014-2020, che è fondata sulla massima attenzione ad obiettivi e risultati da

conseguire con la semplificazione dell'esecuzione ed un maggiore ricorso alla condizionalità. Tuttavia, l'attuazione di una normativa così strutturata potrebbe scontrarsi con le difficoltà nazionali di "assorbire" grandi quantità di fondi europei in un periodo di tempo limitato, come generalmente richiesto a livello operativo. Occorrerà in proposito aspettare le fasi esecutive per verificare l'efficacia delle linee guida gestionali predisposte a garanzia della corretta interrelazione tra partner locali e programmazione. In una prospettiva nazionale, inoltre, un ulteriore ostacolo potrebbe ravvisarsi nelle difficoltà delle regioni (soprattutto quelle più povere, come sovente rilevato) nel comprimere gli interessi in chiave europea e nel dotarsi degli strumenti – tra cui la capacità amministrativa – richiesti dalla condizionalità per beneficiare proficuamente dei finanziamenti dell'Unione. In tal caso, grava unicamente sugli Stati membri la responsabilità di dare rapida e concreta attuazione al diritto dell'Unione nel soddisfare i requisiti nazionali di accesso alla programmazione strutturale e sfruttarne al meglio le notevoli potenzialità.



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

Presentazione del volume

ENNIO TRIGGIANI

Le nuove frontiere della cittadinanza europea

Profili Generali e Politici

MASSIMO STARITA

Democrazia e partecipazione politica nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea

GIUSEPPE MORGESE

Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell'Unione europea

ANGELA MARIA ROMITO

Il mediatore europeo nel Trattato di Lisbona

VALERIA DI COMITE

L'uguaglianza tra cittadini europei? Una nuova sfida per un problema annoso

GIOVANNI CELLAMARE

I diversi regimi normativi applicabili all'ingresso e al soggiorno degli stranieri nell'Unione europea in base alla cittadinanza degli stessi

IVAN INGRAVALLO

La (fragile) dimensione esterna della cittadinanza europea

EGERIA NALIN

Riforma della legge italiana sulla cittadinanza e diritto dell'Unione europea

MARTINA GUIDI

La rilevanza della cittadinanza ai fini dell'esecuzione del mandato d'arresto europeo

Profili Economici e Sociali

GIANDONATO CAGGIANO

La "filigrana del mercato" nello *status* di cittadino europeo

PIETRO GARGIULO

La cittadinanza sociale europea tra mito e realtà

ROSSANA PALLADINO

I diritti di sciopero e di contrattazione collettiva nell'ordinamento europeo: il "cittadino lavoratore" tra logiche di mercato e tutela dei diritti sociali fondamentali

LARA APPICCIAFUOCO

Lo *status* sociale dei cittadini europei economicamente non attivi: una "cittadinanza sociale di mercato europeo"?

LUIGI RAIMONDI

Circolazione degli studenti universitari e principio di non discriminazione nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia

ALFREDO RIZZO

La disciplina comunitaria in materia previdenziale nell'interpretazione della Corte di giustizia: da strumento di tutela della circolazione dei lavoratori a strumento di tutela della circolazione dei cittadini dell'Unione

MICAELA FALCONE

La direttiva 2011/24 sulla mobilità dei pazienti alla luce della cittadinanza europea

MARCO EVOLA

Adesione all'Unione europea della Turchia e condizione giuridica dei cittadini turchi nella giurisprudenza della Corte di giustizia

ANDREA ROSENTHAL

La direttiva europea sui lavoratori altamente qualificati: elementi di cittadinanza sociale o di cittadinanza mercantile?

MARIA CHIARA VITUCCI

Lo *status* di coppia omosessuale fra Strasburgo e Lussemburgo (passando per Roma)

ANDREA GRATTERI

La titolarità dei diritti sociali nelle Costituzioni europee: cittadini e stranieri



La politica di promozione dei PRODOTTI AGRICOLI

di DONATELLA DEL VESCOVO

Tenuto conto dei cambiamenti di mercato e della crescente attenzione dei consumatori nei confronti dei prodotti di qualità, l'UE ha promosso una indagine in merito al futuro dei programmi di promozione e informazione in materia di prodotti agricoli sfociata nel Libro verde del 14 luglio scorso (COM(2001)436 def.).

Occorre infatti tenere in debita considerazione il fatto che per tutelare la salute dei nostri consumatori, gli agricoltori europei devono rispettare norme più severe di quelle imposte ai loro concorrenti nel resto del mondo in materia di sicurezza alimentare, di condizioni ambientali e di benessere degli animali. Essi devono attenersi ad una serie di requisiti di produzione, che hanno lo scopo di garantire il rispetto di determinate norme di igiene e di sicurezza. L'UE esige particolare attenzione infatti nella scelta e nell'applicazione di pesticidi e fertilizzanti, il rispetto delle norme igieniche, la prevenzione delle epizootie e delle fitopatie, un'adeguata formazione e tutela dei lavoratori agricoli, l'allevamento degli animali in condizioni di benessere soddisfacenti e la salvaguardia dell'ambiente. Si tratta di requisiti in continua evoluzione e che dovrebbero essere conosciuti dal consumatore e messi in risalto dal produttore, in modo da tradursi per quest'ultimo in un vantaggio commerciale.

Scopo del Libro verde è quindi delineare una strategia di promozione e informazione mirata e ambiziosa, in grado di valorizzare al meglio le enormi risorse del settore agricolo e agroalimentare europeo.

La Commissione riflette in questo documento sul modo di definire una strategia che consenta ai consumatori di apprezzare la qualità, la tradizione e il valore aggiunto dei prodotti agricoli e alimentari europei. "Qualità" significa soddisfare le aspettative dei consumatori e, nel caso dei prodotti agricoli, valorizzare le caratteristiche del prodotto con riferimento ai metodi di produzione utilizzati ed al luogo di produzione.

L'Unione sostiene il concetto di qualità nel senso più ampio del termine, cioè della promozione sia delle qualità organolettiche, della sicurezza, della tipicità e anche dei metodi di produzione a basso impatto sull'ambiente e sull'uomo.

La qualità dei prodotti agricoli e agroalimentari europei è ampiamente riconosciuta. Frutto della tradizione, *know-how* e capacità innovativa dei produttori, il modello europeo è anche l'eredità di una forte Politica Agricola Comune (PAC) e degli standard di produzione senza eguali in tutto il mondo. La PAC in quanto tale permette un migliore utilizzo del potenziale del settore agricolo e agroalimentare europeo. Una riforma di questa Politica è in atto e garantirà, a partire dal 2013, un sostegno alla strategia *Europa 2020* per una crescita intelligente e sostenibile attraverso la promozione di un settore agricolo che garantisca la sicurezza alimentare, un uso sostenibile delle risorse naturali e soprattutto lo sviluppo delle zone rurali. È necessaria secondo la Commissione, una politica di promozione efficace che metta in risalto il valore aggiunto del settore agricolo, creando interesse tra i consumatori di altri Paesi e migliorando la posizione del settore agroalimentare dell'Unione sia sui mercati tradizionali che su quelli emergenti. Di qui l'esigenza di adeguare i programmi europei in tal senso.

Il Libro verde è suddiviso in quattro sezioni che sono in realtà i temi su cui la Commissione ha intenzione di intervenire: il valore aggiunto europeo della politica di promozione e informazione; gli obiettivi da conseguire e le misure da adottare nel mercato interno dell'Unione, ivi compresi i mercati locali e regionali; gli obiettivi da conseguire e le misure da adottare sui mercati internazionali; questioni più ampie in merito al contenuto e alla gestione della politica in esame. Le diverse questioni sollevate (16 in tutto) rinviano a proposte e ad aspetti eterogenei, volti a stimolare il dibattito.

Le norme UE in vigore in materia di

informazione e promozione nel settore agroalimentare risalgono agli anni '80. Col tempo sono state modificate, in particolare a seguito dell'aumento del numero dei marchi di qualità. Ai sensi del regolamento (CE) n. 3/2008 del Consiglio, del 17 dicembre 2007 (GUUE L 3 del 5 gennaio 2008), nel 2007 l'UE ha investito nella promozione 50,6 milioni di euro, passati a 53,2 nel 2008 e scesi a 47,4 milioni all'anno nel 2009 e nel 2010. Nel sistema attuale, la maggior parte dei programmi punta al mercato UE (il 71% dei programmi e il 74% del valore), e per circa l'8% si tratta di programmi multinazionali. Tra il 2006 e il 2009 sono stati approvati 190 programmi, quasi tutti triennali, per un valore totale di 259,4 milioni di euro provenienti dal bilancio dell'Unione europea. Nell'ultimo quinquennio tuttavia sono emersi anche i limiti dell'attuale politica di informazione e di promozione dei prodotti agricoli ad esempio le azioni promozionali al di fuori dell'Unione europea sono attualmente limitate e non coprono in maniera soddisfacente la varietà di prodotti e di sapori di tutti gli Stati membri dell'UE. Questo comporta una riduzione della quota di mercato dell'Unione a favore di altri attori mondiali più offensivi.

Spetta innanzitutto ai produttori, agli esportatori e agli Stati membri promuovere i loro prodotti, ma l'Unione europea secondo il Libro verde può svolgere un ruolo decisivo di accompagnamento. Attualmente le imprese europee seguono in gran parte strategie distinte slegate dalla dimensione europea, il che dà luogo ad una frammentazione dei messaggi e ad azioni inutili e costose in termini di tempo e denaro. In quest'ottica l'Europa dovrebbe mobilitare tutte le sue energie per promuovere i sapori dei suoi prodotti e i suoi modi di produzione, così come fanno i suoi principali partner commerciali (Stati Uniti, Australia e Canada), e ponendo in essere azioni diverse e più mirate a un sostegno tecnico a favore dei produttori e delle imprese. Per fare ciò è necessario un congruo sostegno fi-

nanziario che dovrebbe essere messo a disposizione negli anni a venire.

La Commissione in questo documento propone di dar vita a iniziative di assistenza per aiutare gli attori agricoli europei a sviluppare le loro strategie di marketing in modo da raggiungere un gruppo coeso per la commercializzazione sul mercato esterno.

Le proposte sono: sostegno al consumo di latte e frutta nelle scuole; strumenti di promozione del vino nei Paesi terzi; misure di informazione e promozione previste nell'ambito dei programmi operativi delle organizzazioni produttori del settore degli ortofrutticoli; dispositivi di sostegno all'agricoltura dei territori ultraperiferici; regimi di qualità alimentare o di promozione dei prodotti recanti marchi ufficiali di qualità previsti nell'ambito dello sviluppo rurale (misure 132 e 133, asse I del FEASR, miglioramento della competitività dell'agricoltura e della silvicoltura); sostegno specifico di cui all'ar-

ne dei prodotti tutelati dalle IG, l'UE ha creato dei simboli da apporre sui prodotti commercializzati con denominazione registrata. Per i consumatori, la certificazione offre una garanzia supplementare di affidabilità delle indicazioni che figurano in etichetta. Per gli agricoltori, invece, i sistemi in questione rappresentano un costo, ma anche un mezzo per comunicare le qualità dei prodotti ai consumatori. Prodotti che meritano pertanto riconoscimento proprio perché gli imprenditori si sobbarcano costi di produzione elevati. In questo caso un approccio strategico chiaramente definito dovrebbe permettere di fare maggiormente leva sulla capacità di certi marchi o di certe indicazioni di origine, che conferiscono particolare pregio ai prodotti, in modo da aprirne l'accesso a determinati mercati.

Altro problema affrontato dal documento è che attualmente la gestione dei programmi di promozione è concorrente tra Commissione e Stati membri. Nella pratica gli Stati membri

valutano le proposte di programma sotto il profilo della conformità, dell'opportunità e del rapporto qualità/prezzo, quindi trasmettono alla Commissione i programmi che ritengono ammissibili al cofinanziamento. La Commissione procede in questa fase, previo esame ed eventuali richieste di modifica, alla selezione dei programmi da cofinanziare. I programmi sono poi attuati da "organismi di esecuzione" che devono essere selezionati dall'organizzazione proponente. Lo Stato membro ha il compito di verificare la corretta esecuzione dei programmi, dei pagamenti ai beneficiari e dei relativi controlli. Un gruppo di sorveglianza, presieduto dallo Stato membro e al quale assiste la Commissione, si riunisce regolarmente per seguire lo stato di avanzamento

dei vari programmi. Il processo di selezione è lungo e macchinoso (sette mesi tra il termine per la presentazione allo Stato membro e la decisione della Commissione), e questo limita la capacità di organizzare campagne che rispondano ai bisogni in modo tempestivo e pragmatico.

Il Libro verde affronta in sostanza gli aspetti fondamentali da valutare bene nel definire un quadro strategico comune della politica di informazione e di promozione dei prodotti agricoli dell'Unione e gli strumenti per attuarla.

È importante quindi che le valutazioni espresse in risposta ai quesiti del Libro verde siano inserite nel più generale contesto della PAC e della revisione della stessa, poiché gli eventuali costi aggiuntivi della qualità possano invece essere almeno in parte compensati o da aiuti specifici o da criteri di priorità che possano favorire i produttori che investono sulla qualità.

Infatti una volta semplificata e migliorata la politica attuale di informazione e promozione dei prodotti agricoli si avranno una serie di vantaggi. Innanzitutto gli agricoltori europei riceveranno un equo compenso commisurato alla qualità dei loro prodotti, i consumatori di contro potranno scegliere i prodotti che comprano sulla base di informazioni adeguate e infine gli acquirenti di prodotti agricoli (compresa l'industria agroalimentare e i dettaglianti) otterranno un accesso più facile ad un'ampia gamma di prodotti. Insomma per tutti gli organismi interessati sarà più facile promuovere i prodotti agricoli perché la normativa sarà semplificata.



ticolo 68 del regime di pagamento unico (regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009 in GUUE L 30 del 31 gennaio 2009); misure per la promozione dell'olio di oliva nei Paesi non europei attraverso il Consiglio oleicolo internazionale (COI); una politica di informazione e di comunicazione sulla Politica Agricola Comune istituita dal regolamento (CE) n. 814/2000 del Consiglio, del 17 aprile 2000 (GUCE L 100 del 20 aprile 2000).

L'offerta di prodotti agricoli e agroalimentari europei è di una tale ricchezza che spesso è necessario superare l'immagine generica europea per valorizzare correttamente un prodotto. L'origine del prodotto può essere indicata solo se si tratta di una designazione conforme alla normativa dell'Unione, questo ad esempio nel caso dei prodotti DOP/IGP.

Il sistema dei marchi di qualità aiuta a proteggere e promuovere i prodotti agricoli e alimentari tradizionali. Perché una denominazione possa essere riconosciuta come DOP, ricordiamo che tutte le fasi della produzione devono, in linea di massima, avere luogo nell'area geografica designata e le caratteristiche del prodotto devono essere esclusivamente o essenzialmente dovute all'origine geografica. Per ottenere invece il riconoscimento come IGP, almeno una fase della produzione deve avere luogo nell'area geografica designata e il legame con quest'ultima deve essere giustificabile in base a una particolare qualità, reputazione o altra caratteristica ricollegabile all'area geografica. Per consentire una migliore identificazio-



La riforma della politica comune della PESCA

di ANGELA RIETI

Con la comunicazione del 13 luglio 2011 (COM(2011)417 def.) la Commissione dell'Unione europea ha presentato un piano per una radicale riforma della politica comune della pesca. L'obiettivo *infra* ed *inter* generazionale che l'Unione europea si prefigge di raggiungere è quello di una "pesca sostenibile".

L'attuale politica comune della pesca (in avanti PCP) risale al 2002 e la necessità di avviarne il processo di riforma si è palesata stanti le conclusioni indicate dal "Libro verde sulla riforma della politica comune della pesca" del 22 aprile 2009, COM(2009) 163 def., e confermate, tra l'altro, dagli esiti del successivo processo di consultazione (cfr. Documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla "Sintesi della consultazione sulla riforma della politica comune della pesca", del 16 aprile 2010, SEC(2010)428 def.). Il Libro verde, infatti, se da un lato sottolinea i progressi compiuti, dall'altro, individua il mancato conseguimento di alcuni degli obiettivi prefissati. La riforma del 2002 ha sicuramente il merito di aver introdotto alcune misure strutturali, quali i piani pluriennali di ricostituzione e gestione delle scorte elaborati su basi scientifiche per una gestione di lungo periodo, i "massimali nazionali" per adeguare le capacità di pesca delle flotte alle risorse ittiche e le limitazioni dei giorni in cui una nave è autorizzata a pescare. Inoltre, essa ha istituito in ciascuna regione marittima o per determinati *stock* i c.d. Consigli consultivi regionali, composti dai vari soggetti coinvolti nell'elaborazione dei progetti della Commissione. Sotto il profilo economico la PCP del 2002 ha previsto la progressiva eliminazione degli aiuti pubblici per la costruzione e l'ammodernamento dei pescherecci, con l'unica esclusione di quelli destinati al miglioramento della sicurezza e delle condizioni di lavoro a bordo, oltreché l'istituzione di nuovi accordi di paternariato con i Paesi terzi. Tuttavia, nonostante l'introduzione di tali misure, permangono nel settore alcune rilevanti carenze strutturali. Prima fra tutte il

sovrasfruttamento degli *stock* ittici stante il permanere della sovraccapacità della flotta dell'Unione nonché la continua perdita di redditività del settore malgrado l'elevata erogazione degli aiuti pubblici ed, infine, la precaria situazione di alcune comunità costiere a causa dell'aumento delle importazioni dei prodotti ittici provenienti da Paesi terzi.

In questo contesto la Commissione, con la riforma della PCP, mira a realizzare uno "sfruttamento sostenibile delle risorse marine" attraverso una gestione razionale del volume del pesce prelevato dal mare. Gli strumenti previsti dalla comunicazione per raggiungere il suddetto obiettivo sono rispettivamente il c.d. "rendimento massimo sostenibile", finalizzato a mantenere le dimensioni della popolazione ittica ad un livello di massima produttività in conformità a quanto disposto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare e ribadito nel Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg del 2002, il divieto dei "rigetti in mare" con l'introduzione del relativo "obbligo di sbarco per gruppi di specie a rischio" ad esclusione delle specie con un tasso di sopravvivenza elevato ed i già utilizzati "piani di gestione pluriennale" cui si affiancheranno i piani di gestione nazionale. Ed ancora è previsto un approccio "ecosistemico e precauzionale" fondato su validi pareri scientifici, "un sistema di informazione integrato europeo per la gestione della pesca" basato sulla disponibilità di dati completi ed affidabili ed, infine, i "paternariati fra scienza ed industria" per migliorare ed agevolare lo scambio di conoscenze tra i due settori. Dal punto di vista normativo, il pacchetto di riforma prevede sia una proposta legislativa per un "regolamento di base" che modifichi il regolamento (CE)



2371/2002 del Consiglio, del 20 dicembre 2002, inerente alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca (GUCE L 358 del 31 dicembre 2002), sia una proposta legislativa per "una politica di mercato" in sostituzione del regolamento (CE) 104/2000 del Consiglio, del 17 dicembre 1999, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura (GUCE L 17 del 21 gennaio 2000). È prevista, inoltre, l'adozione di una comunicazione sulla "dimensione esterna della pesca" e l'elaborazione di una relazione sul regolamento 2371/2002, cit. con riguardo, in particolare, agli aspetti inerenti la "Conservazione, sostenibilità ed adeguamento della capacità di pesca" e "la limitazione dell'accesso delle flotte entro le 12 miglia nautiche".

La proposta di regolamento base, in particolare, al fine di rendere il settore della pesca e dell'acquacoltura finanziariamente solidi e redditizi prevede la graduale introduzione dal 2014 delle c.d. "concessioni di pesca trasferibili". Trattasi di un sistema di aliquote di cattura cedibili la cui applicazione obbligatoria è limitata alle sole imbarcazioni di lunghezza superiore ai 12 metri e per quelle che utilizzano sistemi di pesca con attrezzi trainanti. Le aliquote individuali potranno essere affittate o scambiate ma solo all'interno del singolo Stato membro. Le concessioni avranno una validità minima di quindici anni e potranno essere revocate prima della scadenza in caso di infrazione grave da

parte del titolare. Attraverso questo strumento si vuole raggiungere un duplice obiettivo. Il primo è quello di ridurre la sovraccapacità delle flotte di grandi dimensioni in modo da riportare tutti gli *stock* ittici a livelli sostenibili entro il 2015. Il secondo è quello di facilitare l'abbandono del settore da parte dei soggetti che ne hanno interesse, previa vendita dei propri diritti ad altri operatori al valore di mercato. In tal modo il settore pesca diventerebbe maggiormente redditizio, senza la previsione di ulteriori finanziamenti pubblici, e garantirebbe maggiori opportunità occupazionali.

Nel settore dell'acquacoltura, il cui sviluppo presenta una "dimensione unionale" atteso che le scelte effettuate a livello nazionale possono avere degli effetti anche sugli Stati membri limitrofi, la riforma richiede la preparazione dei c.d. "piani strategici nazionali". Tali strumenti dovranno essere basati su orientamenti elaborati dall'Unione europea e su sistemi di coordinamento che permettano di migliorare lo scambio di informazioni e delle migliori pratiche fra gli Stati membri. Inoltre, sono previste misure specifiche tese a sostenere "le flotte costiere artigiane" al fine di promuoverne una crescita sostenibile e di basso impatto, fondata sull'innovazione e sul miglioramento delle conoscenze scientifiche.

Per quanto concerne, poi, l'aspetto più propriamente commerciale la proposta di riforma, nel tenere in debito conto anche gli interessi dei consumatori, è tesa a favorire la pubblicazione di informazioni sulla qualità e l'origine dei prodotti ittici oltretutto l'introduzione di un sistema di "etichettatura volontaria" sulle tecniche di produzione e sulla sostenibilità dei prodotti acquistati.

L'obiettivo più ambizioso previsto dalla comunicazione attiene al processo di regionalizzazione e semplificazione della PCP in modo tale da adattarla alle diverse specificità dei bacini marittimi dell'UE. Nell'ottica di ripartizione di responsabilità tra UE, Stati membri e parti interessate, la comunicazione delinea un sistema di *governance* ripartita. A livello centrale è prevista l'adozione di una disciplina legislativa minima avente ad oggetto obiettivi generali, norme minime comuni ed indicazione dei tempi di realizzazione degli obiettivi prefissati mentre agli Stati membri è riconosciuta, pur sotto il controllo della Commissione e nel rispetto del quadro normativo europeo, una maggiore flessibilità circa l'attuazione di misure di gestione della pesca. Secondo la Commissione gli Stati membri – in forza del potere di autogestione loro riconosciuto – dovrebbero da un lato combinare "misure tecniche di conservazione" e "misure anti-rigetto", dall'altro aumentare il "coinvolgimento dei pescatori e delle loro organizzazioni" nelle politiche dell'Unione così da favorirne l'accettazione. Nell'ambito del modello di regionalizzazione la comunicazione prevede anche un rafforzamento del ruolo dei consigli consultivi, estendendone l'attività di consulenza in vari settori della gestione marina come ad esempio la politica di conservazione, la ricerca, l'innovazione e la raccolta dei dati. Inoltre, per il settore dell'acquacoltura, stante la sua specificità, la comunicazione propone l'istituzione di un consiglio consultivo *ad hoc*. Infine, la proposta si occupa della dimensione esterna della PCP riformata sia nell'ottica di un rafforzamento dell'UE nell'ambito degli organismi multilaterali come l'ONU e la FAO sia al fine di promuovere una gestione

sostenibile delle risorse tramite una maggiore cooperazione con i principali *partner* del settore ed i Paesi terzi. Per il conseguimento degli obiettivi esterni la Commissione richiede che gli Accordi di pesca sostenibile con i Paesi terzi (in avanti APS) introducano sia una "clausola di trasparenza", in forza della quale deve essere garantito che i pescherecci UE sfruttino unicamente le risorse alieutiche residuali, ossia quelle che il Paese *partner* non può o non intende pescare, sia una clausola sul rispetto dei diritti umani. Parallelamente saranno intensificate le azioni volte alla lotta contro le attività illegali ed alla riduzione della capacità delle flotte.

Nonostante tale complesso ed ambizioso piano di riforma, alcune associazioni ambientaliste non hanno accolto con particolare favore il progetto delineato dalla Commissione ed, in particolare, il sistema di quote trasferibili, sostenendo che tale meccanismo, già applicato in Islanda, Nuova Zelanda, Stati Uniti, Cile e Danimarca, ha mostrato non solo di danneggiare la piccola pesca artigianale ma soprattutto di non rispondere alle impellenti emergenze ambientali poiché non realizza un'effettiva distinzione tra metodi di pesca sostenibili e quelli insostenibili. Secondo le associazioni maggiormente critiche, quali Ocean 2012 e Greenpeace, la riforma dovrebbe prevedere l'adozione di misure che garantiscano un'effettiva eliminazione delle pratiche di pesca distruttive ed insostenibili soprattutto a fronte della comprovata inefficienza dei controlli nel Mediterraneo. A tale ultimo proposito, la comunicazione riconosce che il successo della riforma dipende dall'effettiva applicazione e dal rispetto del norme ed a tal fine richiama espressamente il regolamento (CE) 1224/2009 del Consiglio, del 20 novembre 2009, che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca (GUUE L 343 del 22 dicembre 2009) ed il regolamento (CE) 1005/2008 del Consiglio, del 29 settembre 2008, che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (GUUE L 286 del 29 ottobre 2008). Tali strumenti normativi di controllo in combinato con la previsione del "principio di condizionalità", che subordina la concessione di risorse finanziarie per gli Stati membri o per i singoli operatori al rispetto delle norme della PCP, dovrebbero garantire il superamento dei limiti su indicati ed il conseguimento degli obiettivi della PCP riformata. In tal guisa il sistema di sostegno finanziario dell'UE sarà riformato e semplificato oltretutto pienamente allineato con gli obiettivi della strategia *Europa 2020*, documento teso a favorire il superamento della crisi economica attraverso la realizzazione di un'economia europea intelligente, sostenibile e con alti livelli di occupazione e produttività (cfr. comunicazione della Commissione, "*Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*" del 3 marzo 2010, COM(2010)2020).

L'elemento centrale della riforma è, dunque, la sostenibilità della pesca ed è in tale prospettiva che sono stati elaborati gli strumenti in essa previsti. Il fine è quello di uno sfruttamento razionale delle risorse marine oltretutto di una crescita inclusiva che permettano di creare una maggiore coesione delle comunità costiere e di garantire al contempo redditività e solidi risultati economici nel settore.

Aiuti europei a favore del Corno d'Africa

La Commissione europea ha deciso di stanziare circa 24 milioni di Euro a favore delle popolazioni residenti nel Corno d'Africa, colpite da grave carestia e siccità. Si tratta di un finanziamento aggiuntivo, oltre a quelli già erogati per il continente africano, che permetterà di garantire cibo, acqua e cure mediche per bambini malnutriti e di migliorare le condizioni di vita dei rifugiati che risiedono nei campi di Dadaab, in Kenia. In occasione dell'erogazione dei nuovi fondi, la commissaria europea per gli aiuti umanitari Kristalina Georgieva ha lanciato un appello alla comunità internazionale affinché essa continui a mostrare solidarietà e generosità per le popolazioni residenti nel Corno d'Africa. L'Unione europea è il più grande donatore di aiuti umanitari per il Corno d'Africa, ed ha erogato a favore della regione più di 700 milioni di Euro a partire dall'inizio del 2011, dei quali 184 milioni sono stati stanziati direttamente dalla Commissione.



L'Accordo sull'ammissione della **CROAZIA** e le prospettive di allargamento ai **BALCANI OCCIDENTALI**

di **IVAN INGRAVALLO**

Il 22 settembre 2011 è stato reso noto il testo dell'Accordo di adesione della Croazia all'Unione europea, allegato al documento del Consiglio n. 14509/1/11 Rev. 1, dopo che il 30 giugno precedente gli Stati membri avevano chiuso con una valutazione positiva la fase negoziale di pre-adesione. La procedura di ammissione di nuovi Stati all'Unione europea richiede, infatti, la conclusione di un accordo internazionale *ad hoc* tra tutti gli Stati membri e il futuro Stato membro (o i futuri Stati membri). Dispone l'art. 49 TUE, così come riformato dal Trattato di Lisbona del 2007, che ogni Stato europeo che rispetti i valori posti dall'art. 2 TUE – dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto, rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze – e si impegni a promuoverli, può domandare di diventare membro dell'Unione europea, aggiungendo: “Le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti dei trattati su cui è fondata l'Unione, da essa determinati, formano l'oggetto di un accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente. Tale accordo è sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali”. La firma dell'Accordo di adesione della Croazia, prevista nel dicembre 2011, segnerà quindi un'ulteriore tappa del processo di allargamento dell'Unione europea, in particolare verso gli Stati dell'area che è stata definita come “Balcani occidentali”, che comprende anche il Montenegro e la FYROM (Macedonia), che hanno già ottenuto lo *status* di Paesi “candidati” all'ammissione nell'UE, e l'Albania, la Bosnia-Erzegovina e la Serbia (con la irrisolta questione del Kosovo), che sono invece Paesi “potenziali candidati”. La volontà di includere nell'Unione gli Stati dei Balcani occidentali discende da considerazioni di ordine geografico, politico-militare ed economico. Sotto il primo profilo, risulta evidente come quest'area costituisca un “buco”



all'interno del territorio dell'Unione per come si è venuto a configurare dopo gli allargamenti del 2004-2007, dal momento che con l'ammissione di Slovenia e Ungheria, e con quella successiva di Bulgaria e Romania, si è ormai definitivamente saldato il cerchio degli Stati membri attorno ai Balcani occidentali. Con riferimento poi agli aspetti politico-militari, la prospettiva di integrazione europea di questi Stati contribuirebbe per un verso a rafforzarne la stabilità, per l'altro a sottrarli, ad esempio nel caso della Serbia, all'influenza della Russia, che storicamente considera i Balcani quale propria area di interesse. Inoltre, l'Unione europea è da tempo impegnata con proprie operazioni militari e di ricostruzione civile negli Stati dei Balcani occidentali, a testimoniare il proprio impegno, non solo politico, ma anche economico e militare, per la loro stabilità e il loro sviluppo. Da ultimo, sotto il profilo economico i Balcani

occidentali rappresentano un mercato privilegiato per i prodotti europei, oltre che un fondamentale punto di transito per i corridoi di trasporto di merci, persone e risorse energetiche.

A differenza dell'allargamento a 25 e poi a 27 Stati membri nel periodo 2004-2007, ed in parte anche a seguito delle difficoltà di ordine politico e istituzionale che questo ha comportato per l'Unione europea, nel momento in cui si è fatta più concreta la possibilità di un'ammissione per gli Stati dei Balcani occidentali la Commissione ha privilegiato un approccio differente. In primo luogo, nei documenti adottati è stata posta in luce l'esigenza che ogni ulteriore allargamento sia sostenuto dall'opinione pubblica e dalla società civile. Inoltre, sembra trasparire l'esigenza di considerare la situazione di ogni Stato come autonoma rispetto a quelle degli altri, evitando così altre ammissioni in blocco di nuovi Stati membri. Sotto questo profilo non sor-

prende, quindi, la menzionata differenziazione degli Stati dei Balcani occidentali in differenti gruppi, all'interno dei quali è possibile individuare diversi progressi verso l'adesione all'Unione. Infine, nella "tabella di marcia" relativa all'allargamento verso i Paesi dei Balcani occidentali, proposta dalla Commissione nel 2005 e approvata dal Consiglio nel 2006, oltre ai criteri di adesione fissati nel 1993 dal Consiglio europeo di Copenaghen (quello politico, quello economico e quello dell'*acquis* comunitario) è stato riconosciuto un ruolo-chiave agli Accordi di stabilizzazione e di associazione, nel senso che il rispetto degli obblighi da essi derivanti si pone quale, ulteriore, elemento essenziale al fine di valutare le future domande di ammissione.

Come accennato, è nel 2006 che la Commissione ha definito il proprio approccio nei confronti degli Stati dei Balcani occidentali interessati a divenire membri dell'Unione europea. In primo luogo, essa ha posto in evidenza l'importanza della capacità dell'Unione di mantenere inalterato il ritmo dell'integrazione europea. In secondo luogo, ha affermato che i Paesi candidati dovranno rispettare condizioni rigorose per poter concludere il processo di ammissione. Infine, la Commissione ha riconosciuto come occorre migliorare la comunicazione, al fine di garantire legittimità democratica ai futuri allargamenti e coinvolgere i cittadini europei. In estrema sintesi, la strategia di pre-adesione per i Paesi dei Balcani occidentali prevede la conclusione di un accordo bilaterale tra l'Unione e lo Stato candidato all'ammissione, cui segue l'avvio di un dialogo politico-economico, articolato intorno a talune priorità adottate in conformità ai menzionati criteri di Copenaghen. Ciò porta alla realizzazione del c.d. partenariato per l'adesione, cui si accompagna il conferimento di fondi strutturali a favore dello Stato candidato. Il partenariato porta quindi alla definizione di un programma nazionale volto all'adozione dell'*acquis* comunitario, che include una calendarizzazione delle scadenze da rispettare da parte dello Stato candidato e una determinazione delle risorse finanziarie che l'Unione mette a disposizione di tale Stato. Anche sotto tale profilo rileva l'accennata differenza tra Paesi candidati e candidati potenziali, dal momento che i Paesi candidati possono accedere ad un maggiore ammontare di sostegno finanziario da parte dell'UE rispetto a quelli che sono candidati potenziali. L'assistenza finanziaria per il periodo 2007-2013 è disciplinata dal regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio, del 17 luglio 2006, che istituisce uno strumento di assistenza pre-adesione (IPA). Alla Croazia, ad esempio, nel periodo 2007-2012, è stato assegnato nell'ambito dell'IPA un ammontare di risorse di poco superiore agli 800 milioni di euro, distribuite attorno alle seguenti cinque assi fondamentali: assistenza alla transizione e al rafforzamento delle istituzioni; cooperazione transfrontaliera; sviluppo regionale; valorizzazione delle risorse umane; sviluppo rurale.

La definizione dell'Accordo di adesione della Croazia costituisce l'approdo di un percorso che per questo Stato ha avuto formalmente inizio con l'Accordo di stabilizzazione e associazione del 29 ottobre 2001, in vigore dal 1° febbraio 2005, e con il riconoscimento dello *status* di candidato a seguito della delibera assunta dal Consiglio europeo del 17 e 18 giugno 2004. In base a questa furono avviati i negoziati di adesione, che sono stati lunghi e complessi, soprattutto con riferimento ad alcuni tra i 35 capitoli negoziali, tra cui in particolare quelli relativi alla piena realizzazione delle quattro libertà fondamentali e al rispetto dell'*acquis* comunitario in materia di ambiente, concorrenza e politica sociale. Particolarmente complesso è stato poi il negoziato nei settori della cooperazione regionale e della giustizia e del rispetto dei diritti umani, in ragione principalmente di alcune situazioni critiche conseguenti agli avvenimenti e alle violenze che hanno caratterizzato la dissoluzione della Jugoslavia. I negoziati su questi profili sono stati legati all'impegno

della Croazia per la cattura dei criminali di guerra presenti sul suo territorio e la loro consegna al Tribunale penale internazionale per la ex-Jugoslavia ed anche, più in generale, alla collaborazione del Paese con detto Tribunale. È stato superato anche il contenzioso per la frontiera marittima nel Mare Adriatico che coinvolgeva la Croazia e la Slovenia e impediva di procedere sui capitoli negoziali relativi alla pesca e all'ambiente, grazie ad un compromesso che ha affidato ad un collegio arbitrale la soluzione della questione. L'Accordo di adesione della Croazia è stato concluso dai 27 Stati dell'UE con decisione unanime del Consiglio, sentita la Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo a maggioranza assoluta, così come dispone il citato art. 49 TUE. L'Atto concernente le condizioni di adesione della Croazia, allegato all'Accordo di adesione, prevede le modifiche di ordine istituzionale. L'Atto assegna provvisoriamente alla Croazia il potere di nominare 1 giudice della Corte di giustizia e di indicare 1 commissario europeo, di eleggere 12 parlamentari europei e di nominare 9 componenti del Comitato economico e sociale europeo e 9 del Comitato delle Regioni; in conseguenza di tali modifiche, l'Atto indica anche le nuove maggioranze necessarie per adottare le decisioni in seno a questi ultimi organi. Per quanto invece riguarda il voto ponderato nell'ambito delle deliberazioni del Consiglio, l'Atto assegna il valore di 7 al voto croato e adegua di conseguenza le maggioranze previste per l'adozione (o il blocco) di una decisione in seno al Consiglio.

L'art. 3 dell'Accordo di adesione indica il 30 giugno 2013 come data per il deposito degli strumenti di ratifica, in modo da consentire all'Accordo di entrare in vigore il giorno successivo e alla Croazia di divenire a pieno titolo il 28° Stato membro dell'Unione. Resta adesso da verificare che tutti i contraenti procedano, una volta firmato l'Accordo, alla sua ratifica nei tempi segnalati, nell'auspicio che le manifestazioni di crescente euroscetticismo presenti in alcuni Stati membri non abbiano a manifestarsi in relazione a questa situazione. D'altro canto, anche le autorità croate dovranno coinvolgere pienamente l'opinione pubblica nella scelta definitiva dell'adesione all'Unione. Infatti, anche se gli articoli 143-146 della Costituzione croata disciplinano la partecipazione della Croazia all'Unione europea, il precedente art. 142 richiede lo svolgimento di un referendum popolare in caso di alleanze con altri Stati. I cittadini croati, che negli ultimi dieci anni hanno conosciuto i benefici della prospettiva di adesione all'Unione, hanno anche dovuto accettare numerose e incisive modifiche al proprio ordinamento per adeguarlo all'*acquis* comunitario, con conseguente manifestarsi di fenomeni di euroscetticismo.



**CACUCCI
EDITORE
BARI**

AMMINISTRAZIONE

Via D. Nicolai, 39
70122 Bari
Tel. 080 5214220
Fax 080 5234777
www.cacuccieditore.it
info@cacucci.it

LIBRERIE

via Cairoli 140 70122
BARI Tel. 080 5212550
Fax 080 5219471
via S. Matarrese 2/D
70124 BARI
Telfax 080 5617175



La posizione della VITTIMA DI REATI nel procedimento penale

di TERESA MARIA MOSCHETTA

La Corte di giustizia dell'Unione europea recentemente è tornata a pronunciarsi sull'interpretazione della Decisione quadro 2001/220/GAI del 15 marzo 2001 (d'ora in avanti Decisione quadro), concernente la posizione della vittima nel procedimento penale. Come noto, la normativa in oggetto stabilisce le condizioni minime di tutela che gli Stati membri sono tenuti a garantire alle vittime di reati sia durante lo svolgimento del procedimento penale, sia nelle fasi successive dell'applicazione della pena. In particolare, viene riconosciuto alla vittima il diritto a partecipare al procedimento anche nel caso in cui il reato sia stato commesso in uno Stato membro diverso da quello di residenza, nonché il diritto alla protezione, al risarcimento ed all'accesso alla mediazione ed alle informazioni pertinenti.

La definizione della posizione della vittima nel procedimento penale, contemplata dalla Decisione quadro, è stata oggetto di interpretazione da parte dell'organo giurisdizionale dell'Unione europea già nella sentenza *Eredics* del 21 ottobre 2010, in cui si era posto il problema di precisare la definizione di vittima e di specificare i termini del diritto di accesso alla mediazione. Con riguardo alla prima questione, la Corte ha specificato che ai fini dell'applicazione della Decisione quadro debbono essere considerate "vittime" solo le persone fisiche e non anche le persone giuridiche, a meno che gli Stati membri non intendano estendere a queste ultime le medesime garanzie contemplate dalla Decisione quadro. Con riferimento alla seconda questione, invece, la Corte ha precisato che ciascuno Stato rimane libero di determinare le tipologie di reati

idonei ad essere sottoposti a mediazione tra le parti al fine di giungere, prima o durante il procedimento penale, ad una soluzione negoziata tra la vittima e l'autore del reato, mediante l'intervento di una persona competente (I. Casu, *Mediazione penale e nozione di "vittima"*, in *Sud in Europa*, dicembre 2010, p. 21,



reperibile *on line* sul sito www.sudineuropa.net).

La Corte, con la sentenza del 15 settembre 2011, cause riunite C-483/09 e C-1/10, *Magatte Gueye* e *Valentin Salmerón Sánchez*, è stata chiamata a specificare ulteriormente la portata normativa della Decisione quadro, questa volta sotto il profilo dei limiti entro cui ciascuno Stato possa decidere il livello di tutela da accordare alla vittima, anche

in presenza di un rifiuto della stessa di accettare le forme di protezione previste dalla normativa nazionale. La causa dinanzi al giudice *a quo*, infatti, aveva ad oggetto il ricorso presentato dai signori Gueye e Valentin Salmerón Sánchez dinanzi ad un tribunale spagnolo avverso una decisione di condanna inflitta nei

loro confronti per aver trasgredito l'obbligo di allontanamento dalle rispettive vittime, comminato come pena accessoria in conformità alla normativa penale dello Stato membro interessato.

Il codice penale spagnolo stabilisce che nel caso di reati penali commessi in ambito familiare il giudice debba applicare automaticamente una pena accessoria di allontanamento dalle vittime per una durata quantomeno superiore ad un anno rispetto alla durata della pena detentiva inflitta ovvero, qualora la pena inflitta sia di natura differente, in misura pari ad un periodo compreso tra sei mesi e cinque anni. I ricorrenti erano stati dunque condannati per maltrattamenti perpetrati nei confronti della rispettive consorti ad un periodo di allontanamento della durata rispettivamente di quindici e sedici mesi, ma dopo un breve periodo trascorso dalla pronuncia della sentenza avevano deciso di comune

accordo con le loro vittime di riprendere la convivenza, incorrendo in una nuova sanzione penale.

Dinanzi alle rimostranze delle vittime, che dichiaravano di aver scelto liberamente di ristabilire l'unione familiare e di vivere in condizioni di assoluta normalità, il giudice *a quo* si è posto l'interrogativo se fosse necessario interpretare in maniera più flessibile la normativa penale spagnola, considerato che la Decisione quadro accorda alle

vittime il diritto ad avere una partecipazione attiva nel procedimento penale. Le disposizioni della Decisione quadro che a tal riguardo sono state richiamate sono l'ottavo considerando, gli articoli 2 e 3 riguardanti il diritto alla partecipazione della vittima al procedimento penale nonché l'art. 8 concernente la protezione da accordare alla vittima durante il procedimento penale.

L'ottavo considerando della Decisione quadro, pur non avendo efficacia giuridica vincolante, presenta in termini generali il diritto della vittima ad essere compresa nel procedimento penale. A questo riguardo, il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte se tale diritto della vittima dovesse essere interpretato come un obbligo positivo, posto in capo alle autorità nazionali, di consentire alla vittima di esprimere le proprie valutazioni in merito agli effetti che potrebbero derivare dalla comminazione di pene al reo con cui essa intrattenga uno stretto legame affettivo.

L'obbligo di comprensione della vittima viene poi specificato negli articoli 2 e 3 della Decisione quadro, ai sensi dei quali ciascuno Stato membro deve prevedere nel proprio sistema giudiziario penale un ruolo effettivo e appropriato delle vittime, adoperandosi affinché alla vittima sia garantito un trattamento debitamente rispettoso della sua dignità personale durante il procedimento e riconoscendone i diritti ed interessi giuridicamente protetti con particolare riferimento al procedimento penale. A questo riguardo, il giudice di rinvio ha chiesto alla Corte se un tale obbligo imponga di tener conto del parere della vittima quando le conseguenze penali del procedimento possano avere l'effetto di pregiudicare l'esercizio del libero sviluppo della personalità e della vita privata e familiare nonché di prendere in considerazione l'espressione della sua libera volontà con riferimento al rifiuto di un provvedimento di allontanamento del reo.

Il coinvolgimento della vittima nella decisione su reati penali perpetrati in ambito familiare dovrebbe poi tener conto dell'ulteriore obbligo gravante sugli Stati membri di garantire un adeguato livello di protezione, così come previsto dall'art. 8 della Decisione quadro. A questo riguardo, il giudice *a quo* ha chiesto alla Corte di precisare se tale obbligo debba essere inteso nel senso di consentire l'imposizione generalizzata e tassativa di provvedimenti di allontanamento o del divieto di comunicazione a titolo di pene accessorie in tutte le fattispecie di reati commessi in ambito familiare, ovvero se l'obbligo in parola possa contemplare la possibilità di procedere ad una valutazione caso per caso per consentire il contemperamento dei diversi interessi in gioco.

Le questioni sottoposte alla Corte nella fattispecie in esame impongono l'individuazione di un delicato equilibrio tra la previsione di garanzie processuali volte a garantire le vittime durante i procedimenti penali ed il rispetto dei diritti fondamentali della persona. Non a caso l'organo giurisdizionale dell'Unione europea ha precisato che la Decisione quadro debba essere sempre interpretata tenendo in dovuta considerazione i diritti fondamentali riconosciuti alle persone ed in particolare il diritto alla vita privata e familiare, così come contemplato dall'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In quest'ottica, l'applicazione delle

garanzie procedurali accordate alle vittime di reati penali dovrebbe tener conto dell'autonoma volizione delle persone direttamente interessate.

Ciononostante, la Corte di giustizia ha inteso rilevare come l'obbligo di disporre una misura di allontanamento nei confronti di persone condannate per reati penali perpetrati in ambito familiare, contemplata dal codice penale spagnolo, non possa farsi rientrare nella sfera di applicazione della Decisione quadro e non possa pertanto essere valutato alla luce delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. A questo riguardo, la Corte di giustizia, riprendendo l'orientamento espresso dall'Avvocato generale nelle sue conclusioni sulla causa in questione, pone in rilievo come la Decisione quadro abbia ad oggetto soltanto la posizione della vittima nel procedimento penale e non anche la definizione di principi di diritto penale sostanziale. La Decisione quadro, pertanto, non rileva nella valutazione di compatibilità di una normativa nazionale in materia penale che stabilisca la portata di pene accessorie, quale appunto l'allontanamento del reo dalla vittima.

L'impossibilità di applicare la Decisione quadro al caso di specie, tuttavia, non ha indotto la Corte ad esimersi dall'interpretare le disposizioni della stessa con riferimento ai quesiti sollevati dal giudice *a quo*. In merito alla portata normativa dell'art. 2 della Decisione quadro, la Corte ha precisato che gli obblighi in esso contemplati mirano semplicemente a garantire che la vittima possa effettivamente prendere parte al procedimento penale in modo adeguato, senza implicare alcun condizionamento del giudice che rimane libero di decidere la pena anche contro il parere della vittima. Allo stesso modo, l'art. 3 della Decisione quadro, pur imponendo agli Stati membri di garantire alle vittime la possibilità di essere sentite nell'ambito del procedimento, nonché di fornire elementi probatori, lascia alle autorità nazionali un ampio potere discrezionale quanto alle concrete modalità di conseguimento di tale finalità. Secondo la Corte, anche l'art. 8 della Decisione quadro non può essere interpretato come limite nella scelta delle sanzioni penali applicate dagli Stati membri nei rispettivi ordinamenti giuridici interni in quanto esso si limita a garantire la partecipazione della vittima al procedimento penale, evitando che incorra in rischi per la sua sicurezza e la sua vita privata.

La previsione di garanzie procedurali poste a tutela delle vittime in un procedimento penale non può pertanto condizionare in nessun modo l'esito finale del procedimento, sia sotto il profilo della definizione del reato, sia sotto il profilo della comminazione della pena. La motivazione sottesa a tale pronuncia viene, peraltro, espressa dalla stessa Corte di giustizia nel momento in cui rileva come la tutela penale contro atti di violenza domestica, che uno Stato membro garantisce esercitando il proprio potere repressivo, sia volto a proteggere non solo gli interessi della vittima, così come essa li percepisce, ma parimenti anche gli interessi più generali della collettività. La posizione della vittima nel procedimento penale deve così essere garantita in ossequio al perseguimento del fine ultimo di ristabilire l'ordine sociale violato al di là degli interessi contingenti delle parti coinvolte.

Lancio della campagna UE “Generation Awake”

Il 17 ottobre è stata lanciata la campagna UE “Generation Awake. Your choices make a world of difference!”, destinata a incoraggiare i consumatori a fare dell'utilizzo efficace delle risorse un'abitudine. La campagna è stata inaugurata in Polonia da Janez Potočnik, commissario europeo per l'ambiente, e da Andrzej Kraszewski, ministro polacco dell'ambiente. L'iniziativa è finalizzata a sensibilizzare i cittadini sulla necessità di consumare in modo razionale le risorse naturali che scarseggiano e incoraggiarli a tener conto dell'impatto sul pianeta nel momento in cui decidono di acquistare qualcosa. Il messaggio fondamentale è dunque: consumare in modo diverso e riflettere prima di scegliere. Questa campagna, realizzata a livello europeo, è ora in fase di lancio in Polonia, che attualmente detiene la presidenza a rotazione del Consiglio dell'UE. Nel corso dell'anno altre cerimonie di lancio saranno organizzate anche nella Repubblica ceca, in Ungheria e nel Regno Unito.



L'adesione dell'Unione alla CEDU: la posizione delle Corti

di MONICA DI MONTE*

*Dottoranda dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Sono in fase conclusiva i negoziati diplomatici tra gli Stati aderenti alla CEDU e l'Unione europea in merito all'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. La portata storica di tale evento è legata alla coesione giuridica, sociale e politica attesa nell'Unione che sarebbe indubbiamente arricchita dalla definitiva "comunitarizzazione" della Convenzione europea.

Per ricostruire, seppur brevemente, i passaggi fondamentali, ricordiamo che l'adesione dell'UE alla CEDU è sancita dal Trattato di Lisbona all'art. 6, par. 2 (TUE) nonché prevista dall'art. 59 della CEDU (come modificata dal Protocollo addizionale n. 14-bis). I Ministri di Giustizia dell'UE hanno incaricato la Commissione di condurre i negoziati; in seguito, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha delegato il proprio Comitato direttivo per i Diritti dell'uomo affinché disponesse uno strumento giuridico *ad hoc* in vista dell'adesione. Al riguardo la Commissione europea ha adottato, da marzo 2010,

un progetto di raccomandazione che focalizza i cinque aspetti che l'adesione deve perseguire: neutralità verso i poteri dell'Unione; neutralità verso gli obblighi degli Stati membri; interpretazione autonoma del diritto comunitario; pari opportunità per l'Unione di rappresentanza, alla stregua degli Stati comunitari, negli organi dell'Unione; mantenimento del sistema della Corte

EDU. L'adesione dell'Unione è comunque legata a specifiche condizioni. Al riguardo l'art. 6 TUE dispone, in merito all'adesione, che "non modifica le competenze dell'Unione definite nei Trattati". Per un'interpretazione esaustiva è però necessario richiamare l'attenzione anche sul Protocollo n. 8 (protocollo relativo all'art. n. 6 del Trattato relativo all'accesso dell'Unione europea alla CEDU) che all'art. 1 specifica che l'accordo relativo all'adesione "deve garantire che siano preservate le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione". Dalla lettura di tale Protocollo è chia-

ri precetti del Protocollo in oggetto: in concreto l'adesione deve compiersi salvaguardando le peculiarità proprie dell'ordinamento europeo sia nei rapporti tra l'Unione e gli organi di controllo della CEDU, sia nei procedimenti con Stati terzi. L'accordo dovrà garantire che l'adesione non modifichi le competenze dell'Unione e delle relative istituzioni fermo restando il rispetto degli obiettivi posti dalla Convenzione. I negoziati non devono distogliere l'attenzione dall'art. 344 TFUE che vieta agli Stati dell'Unione di sottoporre una controversia in merito all'interpretazione o all'applica-



ro come i Trattati si siano preoccupati di tutelare le caratteristiche basilari dell'Unione e di segnare dei confini a garanzia degli Stati membri e della stessa Unione; nello specifico, il secondo articolo del Protocollo chiarisce l'integrità delle competenze delle Istituzioni europee e degli Stati membri. Durante i negoziati, non ancora giunti al termine, devono essere garantiti

zione dei Trattati a una procedura di composizione diversa da quelle previste dagli stessi.

Nell'ottica dell'adesione dell'Unione alla Convenzione il sistema giurisdizionale europeo necessita di una "ricontestualizzazione" dei principi su cui si fonda l'Unione stessa; in particolare del principio di sussidiarietà. In virtù di tale principio è richiesto

all'UE di agire, nei confronti degli Stati membri, tenendo presente che "le decisioni devono essere prese il più possibile vicino ai cittadini dell'Unione" come richiamato nel Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Uno *step* importante nelle procedure di negoziato è avvenuto il 17 gennaio 2011 con l'incontro tra il Presidente della Corte di giustizia dell'UE, Vassilios Skouris, e il Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo, Jean-Paul Costa, basato sull'intento di valutare l'interazione tra le due istituzioni nella prospettiva dall'adesione dell'UE alla CEDU (atti reperibili sul sito www.eur-lex.europa.eu). Il primo ha riferito in merito all'applicazione e all'interpretazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, il secondo ha esposto le modalità di accesso dell'Unione alla CEDU. Dal comunicato si colgono i punti sviluppati nel corso del confronto: il rango primario che la CEDU ha conquistato nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, la tutela dei diritti umani in seguito all'adesione e, infine, l'obiettivo di proseguire con un lavoro congiunto che consenta l'interazione tra le due Corti. Un ulteriore profilo riportato nel comunicato attiene alla sussidiarietà tra procedure comunitarie e procedure convenzionali. Entrambe le Corti valutano l'ipotesi per cui una fattispecie di diritto UE possa essere sottoposta alla Corte europea dei diritti dell'uomo indipendentemente dal rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE da parte dei giudici nazionali. Dalle riflessioni nell'ambito dei negoziati emerge come le Corti stiano, inoltre, valutando l'introduzione di una procedura flessibile che consenta alla Corte di giustizia di essere adita prima della Corte europea dei diritti dell'uomo preservando le "caratteristiche specifiche del controllo giurisdizionale esercitato dalle due Corti (...)".

Altra questione affrontata attiene alla partecipazione dell'Unione e degli Stati membri al Comitato dei Ministri a cui è affidato il compito di pronunciarsi in merito all'adempimento delle Parti contraenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo. Il Comitato, con una maggioranza dei due terzi, gode della facoltà di citare in giudizio uno Stato che non si adegui alle decisioni della Corte (art. 46 CEDU). L'Unione non potrà costituirsi contro uno Stato per violazione di un diritto fondamentale e, allo stesso modo, nessuno Stato potrà citare l'Unione dinanzi alla Corte europea.

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo rappresenta la conquista, in ambito europeo, della definitiva tutela dei diritti umani; in quest'ottica l'Unione vincola, su tale materia, le Istituzioni europee e persegue l'obiettivo della versatilità rispetto ai mutamenti sociali e alle rinnovate priorità. L'intenzione è quella di porre fine alle incoerenze tra i due sistemi – che, fino ad ora, si sono delineate – per scongiurare il "rischio" di pronunce della giurisprudenza discordanti rispetto a fattispecie regolate sia dalla Convenzione che dalla normativa UE. Con il perfezionamento dell'adesione, l'Unione verserà nella medesima condizione

degli Stati membri rispetto al sistema di salvaguardia dei diritti fondamentali e, vista l'introduzione di una nuova forma di ricorso, i singoli individui potranno rivolgersi alla Corte europea dei diritti dell'uomo (previo esaurimento dei ricorsi interni come previsto dall'art. 35, par. 1 della Convenzione) in caso di presunta lesione, da parte dell'UE, di un diritto o una libertà fondamentale. L'entrata dell'Unione tra gli Enti aderenti alla CEDU si traduce, in pratica, in un'ulteriore verifica dei diritti fondamentali. Spetterà alla Corte europea dei diritti dell'uomo vagliare la compatibilità tra gli atti delle Istituzioni, degli organismi europei e tra le pronunce della Corte di giustizia e la CEDU.

Rispetto alla Convenzione è stato rilevato, nelle recenti pronunce della Corte di giustizia (v. sentenza Corte di giustizia, del 28 aprile 2011, causa C-61/11, *El-Dridi*; v. sentenza Corte di giustizia, del 29 marzo 2011, causa C-565/08, *Alikaj ed altri*) un continuo riferimento ed una particolare protezione atteso il rango primario che la CEDU ricopre tra le fonti giuridiche del diritto dell'UE. Con il suddetto riconoscimento di diritto primario alla Convenzione dei diritti dell'uomo e con l'adesione stabilita dal Trattato di Lisbona si giunge alla definitiva "comunitarizzazione" della CEDU. Tali passi auspicano un allineamento tra l'Unione e i 47 Stati, sino ad ora, aderenti alla CEDU oltre a garantire ai cittadini europei un maggiore livello di protezione dei diritti fondamentali.

L'accordo sull'adesione dell'Unione alla CEDU deve essere concluso dal Consiglio all'unanimità, previa approvazione dell'adesione da parte del Parlamento europeo e con ratifica dei Parlamenti dei singoli Stati membri, secondo le rispettive disposizioni costituzionali. Così gli Stati conquistano una posizione dinamica nel processo di adesione che li vede coinvolti nella fase della stipulazione e nella successiva ratifica dell'accordo avente ad oggetto l'adesione. Si auspica che il previsto atto di adesione chiarisca gli aspetti che emergono ancora tortuosi e che realizzi il preminente interesse di tutela assoluta dei diritti umani e delle libertà fondamentali oltre a costituire un progresso nel processo di integrazione europea. Tale adesione offrirà ai cittadini una tutela, rispetto agli atti dell'Unione, analoga a quella di cui godono rispetto agli Stati membri e rafforzerà "(...) la credibilità dell'Unione presso i paesi terzi a cui, nel quadro dei suoi rapporti bilaterali, essa chiede regolarmente il rispetto della CEDU" (Risoluzione del Parlamento europeo del 19 maggio 2010 sugli aspetti istituzionali dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 2009/2241 (INI)). Da tale risoluzione emerge come anche il Parlamento europeo abbia dedicato attenzione ai profili istituzionali interessati.

Allo stato dei fatti è possibile ipotizzare che i negoziati per il processo di adesione proseguano con un dialogo "parallelo" tra le due Corti ma potrebbero, indubbiamente, beneficiare di un'accelerazione laddove fossero apportate le opportune modifiche alla CEDU e al TUE.

Nuove regole per le esportazioni di armi da fuoco ad uso civile

Il 13 ottobre il Parlamento europeo ha adottato nuove norme per il controllo delle esportazioni di armi da fuoco ad uso civile (tiratori sportivi e armi da caccia), sulla base di un testo già concordato in via informale con il Consiglio. La nuova regolamentazione applica il protocollo delle Nazioni Unite per armi da fuoco (UNFP) che mira a combattere la fabbricazione e il traffico illeciti di armi, grazie a un controllo più efficace delle esportazioni di armi a uso civile, come i fucili da caccia. Gli esportatori europei dovranno chiedere l'autorizzazione agli Stati membri per esportare armi da fuoco e munizioni in Paesi al di fuori dell'UE. Prima di rilasciare l'autorizzazione, le autorità locali dovranno anche accertarsi che il Paese di destinazione non faccia obiezioni all'importazione o al transito delle armi. Nessuna autorizzazione è richiesta per i cacciatori e i tiratori sportivi, se giustificano il motivo del loro viaggio e rientrano nell'UE entro 24 mesi. La lista delle armi che richiedono autorizzazione sarà aggiornata dalla Commissione, che ne informerà Parlamento e Consiglio.



Agenda europea per l'INTEGRAZIONE DEI CITTADINI di Paesi terzi

di M. IRENE PAOLINO

In base alle statistiche demografiche per cittadinanza del 2010, gli stranieri residenti nei 27 Stati membri dell'UE sono 32,4 milioni, cioè il 6,5% della popolazione totale, di cui 12,3 milioni sono cittadini UE residenti in un altro Stato membro e 20,1 milioni cittadini di Paesi non UE circa il 4% della popolazione totale dell'Unione europea (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/introduction>). La composizione demografica dell'Unione, da un lato è condizionata dall'invecchiamento della popolazione, da una più lunga speranza di vita, dal calo delle fasce di popolazione in età lavorativa, dall'altro risulta sempre più caratterizzata dalla diversità e dal multiculturalismo. Quindi, pur considerando le caratteristiche dell'attuale evoluzione demografica e che l'evoluzione demografica, variando da regione a regione, deve essere affrontata con soluzioni *ad hoc*, in ogni caso l'ottimizzazione dell'uso della forza lavoro e delle competenze già disponibili nell'Unione, in particolare dell'immigrazione legale, può servire sul versante economico ad accrescere la produttività europea e sul versante sociale a raggiungere un'integrazione più efficace degli immigrati (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi, COM(2011)455 del 20.07.2011).

In un momento di continui mutamenti sociali e tecnologici, di crisi politiche, economiche e finanziarie incontrollabili, un elemento chiave della risposta dell'UE alle sfide globali di lungo periodo può essere dato dal modello europeo di economia sociale di mercato basato sul rispetto per la persona e la dignità umana (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei. Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma COM(2010)171 del 20.04.2010). Il processo di integrazione europea si è sempre costruito sul rispetto reciproco di culture e tradizioni diverse. La libertà, l'uguaglianza e la solidarietà devono rimanere al centro dell'impegno dell'UE, dando solide garanzie in tema di diritti fondamentali e parità di trattamento.

Il programma di Stoccolma, adottato dal Consiglio europeo il 10 e 11 dicembre del 2009 (Documento del Consiglio 17024/09), enuclea le priorità per lo sviluppo di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia frutto di una riflessione e delle discussioni tenutesi negli ultimi anni tra il Parlamento europeo, il Consiglio, gli Stati membri e le parti interessate (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo,



al Consiglio, *Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini*, COM(2009)262 del 10.06.2009).

La libertà, la sicurezza e la giustizia sono settori che interessano la vita quotidiana dei cittadini, in cui essi pretendono che i propri diritti vengano pienamente rispettati e che la sicurezza sia garantita, cioè sono settori in cui i cittadini devono poter contare sul rispetto effettivo dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In questi settori, l'azione dell'Unione per i prossimi anni è di "portare avanti l'Europa dei cittadini" dando loro i mezzi per esercitare i diritti e trarre pieno beneficio dall'integrazione europea (COM(2010)171 del 20.04.2010). In particolare, sia la strategia Europa 2020 che il programma di Stoccolma riconoscono l'importanza dell'immigrazione ai fini di un'economia sostenibile e competitiva e individuano come obiettivo politico la reale integrazione degli immigrati regolari, sostenuta dal rispetto e dalla promozione dei diritti umani. Anzi, tra gli stessi interventi considerati necessari affinché l'Unione possa progredire verso il raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020, sono comprese le riforme sia per migliorare le competenze di cittadini nazionali e immigrati sia per creare incentivi al lavoro (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Analisi annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell'UE alla crisi, COM(2011)11 del 12.01.2011). Da un recente sondaggio di Eurobarometro sull'integrazione degli immigrati emerge una generale condivisione tra cittadini dell'UE e immigrati su quali siano i fattori che favoriscono l'integrazione. Secondo i due gruppi intervistati, parlare la lingua del Paese ospitante è la massima priorità, a seguire la possibilità di lavorare, il rispetto della cultura locale e il possesso di uno stato giuridico chiaro. Inoltre, entrambi i gruppi concordano sull'importanza dell'integrazione nei luoghi di lavoro e a scuola e sugli effetti negativi della segregazione fra quartieri.

Purtroppo, la nuova disposizione del Trattato di Lisbona diretta a favorire l'integrazione dei cittadini di Paesi Terzi regolarmente soggiornanti nel territorio degli Stati membri (art. 79, par. 4 TFUE) crea margine di manovra per una nuova azione concertata, ma esclude al tempo stesso l'armonizzazione sulla materia. L'Unione europea non può delineare strategie di integrazione, ma può stabilire un quadro per il monitoraggio, la definizione di indicatori e lo scambio di buone pratiche, avvalendosi degli strumenti finanziari europei per incentivare il processo. L'UE dispone, infatti, di diversi strumenti per contribuire ad indirizzare e guidare gli sforzi degli Stati membri,

ma l'agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi non può realizzarsi contando solo sugli strumenti europei. È necessario un processo dinamico di più ampio respiro e soprattutto degli sforzi di una vasta gamma di attori, in diversi ambiti di intervento e su diversi livelli.

Inoltre, da una parte, l'azione dell'UE deve tenere conto di un contesto demografico, sociale, economico e politico in continua evoluzione, caratterizzato da sfide pressanti e ancora irrisolte. Dall'altra, occorre creare le condizioni favorevoli alla partecipazione economica, sociale, culturale e politica degli immigrati. Attualmente, i dati ci indicano: i livelli occupazionali bassi della forza lavoro immigrata, soprattutto femminile; la crescente disoccupazione e gli alti tassi di forza lavoro immigrata sovra qualificata; il rischio crescente di esclusione sociale; le disparità in termini di rendimento scolastico; l'aprensione pubblica per la scarsa integrazione (COM(2011)455 del 20.07.2011).

Esiste, in realtà, un quadro normativo e legislativo condiviso a livello dell'UE (Documento del Consiglio n. 14615/04 del 19.11.2004). Per di più, gli Stati membri hanno riconfermato l'impegno ad elaborare l'idea chiave dell'integrazione come motore dello sviluppo economico, della coesione sociale, della crescita economica e della ricchezza culturale (Conclusioni del Consiglio e dei Rappresentanti dei governi degli Stati membri sull'integrazione come motore di sviluppo e coesione sociale, documento del consiglio n. 9248/10). In quest'ottica è importante che le priorità dell'integrazione siano prese in considerazione in tutti i settori che ne sono interessati per po-



ter contribuire effettivamente e coerentemente ad affrontare le sfide poste da questo processo. Nell'Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, le azioni proposte riguardano tre settori chiave: a) l'integrazione tramite la partecipazione; b) più azione a livello locale; c) il coinvolgimento dei Paesi di origine.

Punto a): l'integrazione tramite la partecipazione. L'integrazione è un processo che comincia dal basso, per cui occorre favorire tutti quei fattori che possono incrementare la partecipazione degli immigrati. Le politiche di integrazione vanno elaborate in modo da sostenere l'apprendimento della lingua, i percorsi introduttivi, l'accesso all'impiego, all'istruzione e alla formazione professionale e la lotta alla discriminazione. In quest'ottica, come già sottolineato, occorre affinare gli strumenti e istituire i servizi che permettano il riconoscimento di qualifiche e competenze acquisite nel paese d'origine, in modo da poter verificare il percorso formativo, le precedenti esperienze lavorative, i diplomi e le qualifiche e individuare eventuali bisogni di formazione.

In seconda battuta, ma altrettanto importante è che i servizi pubblici per l'impiego e le parti sociali svolgano un ruolo decisivo nel promuovere la diversità, combattere le discriminazioni, rafforzare il ruolo imprenditoriale degli immigrati, la

loro creatività e capacità innovativa. Per una migliore integrazione scolastica, sia il personale docente che quello non docente andrebbero formati per gestire la diversità. Per una effettiva fruizione dei servizi sociali e sanitari, per combattere la povertà e l'esclusione dei più vulnerabili, servono politiche concepite per ridurre l'isolamento dei beneficiari di protezione internazionale, le cui esperienze traumatiche richiedono particolare assistenza sociale e psicologica. Inoltre, altra condizione necessaria per favorire l'integrazione è la partecipazione dei cittadini di Paesi terzi al processo democratico e alla vita politica, attraverso la rimozione, nella misura del possibile, degli ostacoli legislativi e strutturali, ed il coinvolgimento dei rappresentanti degli immigrati, donne comprese, nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche e dei programmi di integrazione. Le misure devono comprendere corsi, il diritto di voto alle elezioni locali, la creazione di organi consultivi locali, regionali e nazionali, incentivi all'imprenditoria, alla creatività e all'innovazione.

Punto b): più azione a livello locale. Le politiche di integrazione vanno formulate e attuate con il coinvolgimento attivo delle autorità locali, che, responsabili di un'ampia gamma di servizi e attività, svolgono un ruolo importante nel modulare l'interazione tra gli immigrati e la società locale. Ma è importante anche intensificare la cooperazione tra i diversi livelli di *governance* e tra le parti interessate, prime fra tutte le istituzioni europee, gli Stati membri e gli attori a livello nazionale, regionale e locale. A sua volta, l'Unione europea dovrebbe coinvolgere gli attori locali e regionali nel processo di elaborazione delle politiche di integrazione e promuovere una programmazione più coordinata degli strumenti finanziari europei esistenti che miri agli interventi locali, soprattutto tramite il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi, il Fondo europeo per i rifugiati, il Fondo sociale europeo e il Fondo europeo di sviluppo regionale.

Punto c): coinvolgimento dei paesi di origine, che possono sostenere il processo di integrazione: 1) gettando le basi dell'integrazione già prima della partenza dei migranti; 2) sostenendo i migranti entrati nell'Unione, ad esempio tramite le ambasciate; 3) preparando il rimpatrio temporaneo o definitivo dei migranti con il loro bagaglio di esperienze e conoscenze. Gli Stati membri e i paesi d'origine dovrebbero fare in modo che il sostegno ai migranti prima della partenza si iscriva nel dialogo e nella cooperazione tra l'Unione e i Paesi partner.

Per intensificare il coordinamento e lo scambio di conoscenze, l'Unione sta mettendo a punto un pacchetto di provvedimenti, i cosiddetti "moduli europei", da cui gli Stati membri potranno scegliere le misure più adeguate in funzione del contesto nazionale. I moduli, che possono costituire un quadro europeo di riferimento per elaborare e attuare prassi di integrazione, si articolano intorno a tre aree: 1) corsi di introduzione e di lingua; 2) forte impegno da parte della società ospite; 3) partecipazione attiva dei migranti a tutti gli aspetti della vita sociale e politica. Inoltre, la Commissione dovrebbe usare e coordinare meglio le piattaforme europee per la consultazione e lo scambio di conoscenze (tra cui i punti nazionali di contatto per l'integrazione, il forum europeo sull'integrazione e il sito web europeo sull'integrazione), affinché possano contribuire maggiormente al processo decisionale, al monitoraggio e al coordinamento delle politiche.

Infine, per formulare le politiche di immigrazione e di integrazione e verificarne i risultati, occorrono dati statistici molto attendibili che servono da base per un *follow-up* sistematico. In quattro settori di rilevanza per l'integrazione – occupazione, istruzione, inclusione sociale e cittadinanza attiva – sono stati individuati "indicatori" europei comuni, utilizzati per monitorare i risultati delle politiche di integrazione e per valutare gli sforzi a sostegno dell'integrazione, alla luce degli obiettivi europei per l'occupazione, l'istruzione e l'inclusione sociale, permettendo così di coordinare di più le politiche nazionali e dell'Unione.



BANDI DI GARA

PROGRAMMA DI APPRENDIMENTO PERMANENTE (LLP)

Oggetto

Invito a presentare proposte 2012 - EAC/27/11 - Programma di apprendimento permanente (LLP)

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 1 dicembre 2011

Riferimento

GUUE C 233 del 9 agosto 2011
http://ec.europa.eu/education/llp/doc848_en.htm

MEDIA 2007

Oggetto

Invito a presentare proposte - EACEA/30/11 - MEDIA 2007 - Sostegno alla distribuzione transnazionale di film europei - Sistema «selettivo»

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 29 giugno 2012

Riferimento

GUUE C 285 del 29 settembre 2011
http://ec.europa.eu/culture/media/programme/distrib/schemes/select/index_en.htm

CULTURA (2007-2010)

Oggetto

Invito a presentare proposte per l'implementazione del programma: progetti pluriennali di cooperazione; azioni di cooperazione; azioni speciali (paesi terzi) e sostegno agli enti attivi a livello europeo in campo culturale

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 3 maggio 2012

Riferimento

GUUE C 247 del 25 agosto 2011
http://ec.europa.eu/culture/index_en.htm

PROGRAMMA JEAN MONNET

Oggetto

Invito a presentare proposte - sostegno alle associazioni europee attive a livello europeo nel settore dell'integrazione europea e dell'istruzione e della formazione

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 30 novembre 2011

Riferimento

GUUE C 285 del 29 settembre 2011
http://eacea.ec.europa.eu/llp/funding/2012/call_jm_ka3_structural_support_2011_en.php

MEDIA 2007

Oggetto

Invito a presentare proposte — EACEA/23/11. Sostegno alla diffusione televisiva di opere audiovisive europee

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 11 giugno 2012

Riferimento

GUUE C 286 del 30 settembre 2011
http://ec.europa.eu/culture/media/programme/producer/tv/detail/index_en.htm

MEDIA 2007

Oggetto

Invito a presentare proposte EACEA/29/11 MEDIA 2007: Festival audiovisivi

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 30 aprile 2012

Riferimento

GUUE C 274 del 17 settembre 2011
<http://ec.europa.eu/media>

MEDIA 2007

Oggetto

Invito a presentare proposte in merito al sostegno allo sviluppo di progetti di produzione — Fiction, documentari di creazione e opere di animazione — Progetti individuali, Slate Funding e Slate Funding 2nd stage

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 13 aprile 2012

Riferimento

GUUE C 279 del 23 settembre 2011
<http://www.ec.europa.eu/media>

MEDIA 2007

Oggetto

Invito a presentare proposte per il supporto per lo sviluppo di opere interattive online e offline

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 13 aprile 2012

Riferimento

GUUE C 279 del 23 settembre 2011
<http://www.ec.europa.eu/media>

MARCO POLO

Oggetto

Invito a presentare proposte per azioni di trasferimento fra modi, azione autostrade del mare, azione di riduzione del traffico, azioni catalizzatrici e azioni comuni di apprendimento nell'ambito del secondo programma Marco Polo

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 16 gennaio 2012

Riferimento

GUUE C 309 del 21 ottobre 2011
http://ec.europa.eu/transport/marcopolo/getting-funds/call-forproposals/2011/index_en.htm

MEDIA 2007

Oggetto

Invito a presentare proposte EACEA/36/11-MEDIA 2007 — Promozione/Accesso al mercato

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 1 giugno 2012

Riferimento

GUUE C 313 del 26 ottobre 2011
http://ec.europa.eu/culture/media/programme/promo/markt/forms/index_en.htm

NORME DI INTERESSE GENERALE

Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana (GURI)

LEGGE 23 settembre 2011, n. 169, Concessione di contributi per il finanziamento della ricerca sulla storia e sulla cultura del medioevo italiano ed europeo (GURI n. 243, del 18 ottobre 2011).

LEGGE 3 ottobre 2011, n. 174, Disposizioni per la codificazione in materia di pubblica amministrazione (GURI n. 255, del 2 novembre 2011).

DECRETO LEGISLATIVO 6 settembre 2011, n. 164, Attuazione della direttiva 2009/21/CE relativa al rispetto degli obblighi dello Stato di bandiera (GURI n. 232, del 5 ottobre 2011).

DECRETO LEGISLATIVO 6 settembre 2011, n. 165, Attuazione della direttiva 2009/18/CE che stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo e che modifica le direttive 1999/35/CE e 2002/59/CE (GURI n. 233, del 6 ottobre 2011).

DECRETO LEGISLATIVO 14 settembre 2011, n. 167, Testo unico dell'apprendistato, a norma dell'articolo 1, comma 30, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (GURI n. 236, del 10 ottobre 2011).

DECRETO del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 maggio 2011, Modalità, limiti e tempi di applicazione delle disposizioni del codice dell'amministrazione digitale (CAD) all'Amministrazione economica finanziaria (GURI n. 230, del 3 ottobre 2011).

DECRETO del Presidente della Repubblica 27 luglio 2011, n. 171, Regolamento di attuazione in materia di risoluzione del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche dello Stato e degli enti pubblici nazionali in caso di permanente inidoneità psicofisica, a norma dell'articolo 55-*octies* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (GURI n. 245, del 20 ottobre 2011).

DECRETO del Ministero dell'Economia e delle Finanze 28 settembre 2011, Individuazione degli Stati extracomunitari e dei territori stranieri che impongono obblighi equivalenti a quelli previsti dalla direttiva 2005/60/CE, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo e che prevedono il controllo rispetto a tali obblighi (GURI n. 232, del 5 ottobre 2011).

DECRETO del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 7 ottobre 2011, Disciplina delle procedure tecnico-amministrative afferenti la materia della sicurezza della navigazione (Safety) e la sicurezza marittima (Maritime security) in relazione alle misure urgenti antipirateria (GURI n. 248, del 24 ottobre 2011).

AVVISO DI RETTIFICA, Comunicato relativo al decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, recante: «Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69». (Decreto legislativo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 220 del 21 settembre 2011) (GURI n. 246, del 21 ottobre 2011).

ORDINANZA del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 ottobre 2011, Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa (Ordinanza n. 3970) (GURI n. 254, del 31 ottobre 2011).

Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (GUUE)

Regolamento (UE) n. 977/2011 della Commissione, del 3 ottobre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti) (GUUE L 258, del 4 ottobre 2011).

Regolamento (UE) n. 954/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori (GUUE L 259, del 4 ottobre 2011).

Regolamento (UE) n. 999/2011 del Consiglio, del 10 ottobre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 765/2006 concernente misure restrittive nei confronti della Bielorussia (GUUE L 265, dell'11 ottobre 2011).

Regolamento (UE) n. 1011/2011 del Consiglio, del 13 ottobre 2011, che modifica il regolamento (UE) n. 442/2011 concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria (GUUE L 269, del 14 ottobre 2011).

Regolamento (UE) n. 1048/2011 del Consiglio, del 20 ottobre 2011, che abroga il regolamento (CE) n. 1763/2004 che istituisce alcune misure restrittive a sostegno dell'attuazione effettiva del mandato del tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY) (GUUE L 276, del 21 ottobre 2011).

Regolamento (UE) n. 1083/2011 del Consiglio, del 27 ottobre 2011, recante modifica del regolamento (CE) n. 194/2008 che proroga e intensifica le misure restrittive nei confronti della Birmania/Myanmar (GUUE L 281, del 28 ottobre 2011).

Regolamento (UE) n. 1006/2011 della Commissione, del 27 settembre 2011, che modifica l'allegato I del regolamento (CEE) n. 2658/87 del Consiglio relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune (GUUE L 282, del 28 ottobre 2011).

Regolamento (UE) n. 1077/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (GUUE L 286, del 1° novembre 2011).

Decisione n. 1080/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, che accorda alla Banca europea per gli investimenti una garanzia dell'Unione in caso di perdite dovute a prestiti e garanzie sui prestiti a favore di progetti realizzati al di fuori dell'Unione e che abroga la decisione n. 633/2009/CE (GUUE L 280, del 27 ottobre 2011).

Decisione 2011/684/PESC del Consiglio, del 13 ottobre 2011, che modifica la decisione 2011/273/PESC relativa a misure restrittive nei confronti della Siria (GUUE L 269, del 14 ottobre 2011).

Decisione 2011/687/PESC del Consiglio, del 14 ottobre 2011, che modifica l'azione comune 2008/124/PESC relativa alla missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo, EULEX KOSOVO (GUUE L 270, del 15 ottobre 2011).

Decisione 2011/701/PESC del Consiglio, del 21 ottobre 2011, che modifica la decisione 2011/430/PESC al fine di aggiornare l'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità a cui si applicano gli articoli 2, 3 e 4 della posizione comune 2001/931/PESC relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo (GUUE L 277, del 22 ottobre 2011).

Decisione 2011/705/PESC del Consiglio, del 27 ottobre 2011, che abroga la decisione 2010/145/PESC che proroga le misure a sostegno dell'effettiva attuazione del mandato del tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY) (GUUE L 281, del 28 ottobre 2011).

Direttiva 2011/77/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2011, che modifica la direttiva 2006/116/CE concernente la durata di protezione del diritto d'autore e di alcuni diritti connessi (GUUE L 265, dell'11 ottobre 2011).

Regolamento di esecuzione (UE) n. 1002/2011 del Consiglio, del 10 ottobre 2011, che attua l'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 359/2011 concernente misure restrittive nei confronti di determinate persone, entità e organismi in considerazione della situazione in Iran (GUUE L 267, del 12 ottobre 2011).

Regolamento di esecuzione (UE) n. 1034/2011 della Commissione, del 17 ottobre 2011, sulla sorveglianza della sicurezza nella gestione del traffico aereo e nei servizi di navigazione aerea, che modifica il regolamento (UE) n. 691/2010 (GUUE L 271, del 18 ottobre 2011).

Regolamento di esecuzione (UE) n. 1035/2011 della Commissione, del 17 ottobre 2011, che stabilisce i requisiti comuni per la fornitura di servizi di navigazione aerea, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 482/2008 e (UE) n. 691/2010 (GUUE L 271, del 18 ottobre 2011).

Regolamento di esecuzione (UE) n. 1049/2011 del Consiglio, del 20 ottobre 2011, che attua l'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 753/2011 concernente misure restrittive nei confronti di determinate persone, gruppi, imprese e entità in considerazione della situazione in Afghanistan (GUUE L 276, del 21 ottobre 2011).

Regolamento di esecuzione (UE) n. 1063/2011 del Consiglio, del 21 ottobre 2011, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo (GUUE L 277, del 22 ottobre 2011).

Regolamento di esecuzione (UE) n. 1081/2011 della Commissione, del 25 ottobre 2011, recante centosessantesima modifica del regolamento (CE) n. 881/2002 del Consiglio che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate alla rete Al-Qaeda (GUUE L 280, del 27 ottobre 2011).

Regolamento di esecuzione (UE) n. 1084/2011 della Commissione, del 27 ottobre 2011, che modifica e rettifica il regolamento (CE) n. 1235/2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio per quanto riguarda il regime di importazione di prodotti biologici dai paesi terzi (GUUE L 281, del 28 ottobre 2011).

Regolamento di esecuzione (UE) n. 1085/2011 della Commissione, del 27 ottobre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 501/2008 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 3/2008 del Consiglio relativo ad azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno e nei paesi terzi (GUUE L 281, del 28 ottobre 2011).

Regolamento di esecuzione (UE) n. 1087/2011 della Commissione, del 27 ottobre 2011, recante modifica del regolamento (UE) n. 185/2010 che stabilisce disposizioni particolareggiate per l'attuazione delle norme fondamentali comuni sulla sicurezza dell'aviazione civile per quanto concerne i sistemi per il rilevamento di esplosivi (GUUE L 281, del 28 ottobre 2011).

Regolamento di esecuzione (UE) n. 1097/2011 della Commissione, del 25 ottobre 2011, recante modifica del regolamento (CE) n. 1183/2005 del Consiglio che istituisce misure restrittive specifiche nei confronti delle persone che violano l'embargo sulle armi per quanto riguarda la Repubblica democratica del Congo (GUUE L 285, del 1° novembre 2011).

Decisione di esecuzione 2011/670/PESC del Consiglio, del 10 ottobre 2011, che attua la decisione 2011/235/PESC concernente misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità in considerazione della situazione in Iran (GUUE L 267, del 12 ottobre 2011).

SULLA SCENA EUROPEA

UN NUOVO IMPEGNO UE PER RAFFORZARE LA LOTTA ALLE DROGHE

La Commissione europea ha dato un forte impulso alle politiche contro l'uso di droghe sintetiche, annunciando l'adozione di un complesso di norme per combatterne il traffico. Nel 2010, l'UE ha stimato l'esistenza di circa 41 sostanze dannose con un incremento sostanziale dall'anno precedente. Queste droghe sono sempre più disponibili su Internet e si sono rapidamente diffuse in molti Stati membri, che incontrano difficoltà nell'impedire la vendita. Gli Stati membri non possono fermare la diffusione delle droghe da soli: interventi a livello nazionale avrebbero solo l'effetto di indurre i criminali a trasferire la produzione di droghe in paesi vicini o a deviare il traffico su altre rotte. Per questa ragione, nei prossimi mesi la Commissione svilupperà norme per contrastare il traffico e l'uso delle nuove droghe anche in base alle nuove competenze UE contemplate in materia dal Trattato di Lisbona.

L'EUROPA LANCIAMO IL PRIMO SATELLITE NELL'AMBITO DEL PROGETTO GALILEO

L'Europa ha lanciato i primi due satelliti operativi Galileo caricati su un vettore Soyuz per raggiungere l'orbita definitiva a 23.000 km, facendo un passo avanti sulla via di un proprio sistema intelligente di navigazione satellitare che recherà molteplici benefici all'economia degli Stati membri. L'industria europea sarà tra i primi beneficiari del programma Galileo che offrirà alle imprese e ai cittadini un accesso diretto a un segnale di navigazione satellitare gestito in Europa. A partire dal 2014 la nuova costellazione consentirà di fornire servizi di navigazione su automobili più precisi, una gestione efficace dei trasporti su strada, servizi di ricerca e salvataggio, transazioni bancarie più sicure nonché una fornitura affidabile di elettricità, tutte attività che per funzionare in modo efficiente dipendono dalle tecnologie di navigazione satellitare. L'impatto economico complessivo è stimato a circa 90 miliardi di euro nell'arco del prossimo ventennio.

RIFORMA DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

La Commissione europea ha presentato un progetto di riforma della politica agricola comune (PAC) per il periodo successivo al 2013. Il progetto mira a rafforzare la competitività, la sostenibilità e il consolidamento dell'agricoltura su tutto il territorio dell'UE, così da garantire ai cittadini europei un'alimentazione sana e di qualità, tutelare l'ambiente e favorire lo sviluppo delle zone

rurali. Come spiega il commissario europeo all'agricoltura ed allo sviluppo rurale Dacian Cioloș, "i decenni a venire saranno cruciali per gettare le basi di un'agricoltura forte e capace di affrontare i cambiamenti climatici e la concorrenza internazionale, rispondendo nel contempo alle attese dei cittadini. L'Europa ha bisogno degli agricoltori e gli agricoltori hanno bisogno del sostegno dell'Europa. È sulla politica agricola comune che si fondano la nostra alimentazione e l'avvenire di più della metà del nostro territorio". La nuova PAC permetterà di promuovere l'innovazione, rafforzare la competitività – sia dal punto di vista economico che ecologico – del settore agricolo, far fronte ai cambiamenti climatici, sostenere l'occupazione e la crescita. Essa recherà così un contributo decisivo alla strategia Europa 2020.

PROPOSTA DI RIFORMA DEL MERCATO FINANZIARIO

La Commissione europea ha presentato alcune proposte per riformare la Direttiva MiFID sui mercati finanziari. Queste proposte contemplano una direttiva ed un regolamento e sono finalizzate a rendere i mercati finanziari più efficienti e trasparenti, in particolare affrontando la questione della eccessiva volatilità dei prezzi. La Commissione ha anche proposto un regolamento sull'abuso di mercato e una direttiva per assicurare sanzioni effettive a livello europeo contro le manipolazioni di mercato.

UN PIANO DA CINQUANTA MILIONI DI EURO PER RILANCIARE LE RETI EUROPEE

Il "meccanismo per collegare l'Europa" finanzia progetti che completano i collegamenti mancanti delle reti europee e renderà l'economia europea più verde, grazie all'introduzione di modi di trasporto meno inquinanti, collegamenti a fascia larga ad alta velocità ed un uso più esteso delle energie rinnovabili in linea con la Strategia Europa 2020. Oltre a ciò, il finanziamento delle reti energetiche renderà più integrato il mercato interno dell'energia, riducendo la dipendenza energetica dell'UE e rafforzando la sicurezza degli approvvigionamenti. Per facilitare il finanziamento del meccanismo, la Commissione ha peraltro adottato le condizioni dell'iniziativa *Project Bond* nel quadro di Europa 2020 (prestiti obbligazionari per il finanziamento di progetti). Quest'iniziativa, la cui fase pilota parte già il prossimo anno, diventerà uno degli strumenti di condivisione dei rischi al quale il meccanismo potrà attingere per attrarre finanziamenti privati per i progetti.

SULLA SCENA EUROPEA

UN DIRITTO COMUNE PER LE VENDITE IN EUROPA

La Commissione ha proposto un diritto comune europeo sulle vendite che contribuirà ad abbattere possibili barriere commerciali, garantendo ai consumatori più scelta e un livello più elevato di tutela, e agevolando gli scambi grazie a un *corpus* unico di norme applicabili ai contratti transfrontalieri in tutti i 27 Paesi dell'Unione. Così, nell'ipotesi che un'impresa offra i propri prodotti nell'ambito del diritto comune europeo della vendita, il consumatore avrà la possibilità di concludere, con un semplice *click*, un contratto europeo di facile applicazione che per giunta gli offre un grado di tutela elevato. La proposta della Commissione deve ora essere approvata dagli Stati membri e dal Parlamento europeo, che ha già manifestato il suo forte sostegno all'iniziativa.

IL COMITATO DELLE REGIONI APPROVA LA "MACROREGIONE ADRIATICO - IONICA"

Il Comitato delle Regioni europee ha approvato all'unanimità, in via definitiva, il parere sulla "Cooperazione nel bacino del Mediterraneo attraverso la Macroregione Adriatico - Ionica". Si tratta di un progetto di cooperazione europea che coinvolge diversi Paesi: Croazia, Albania, Slovenia, Bosnia Herzegovina, Serbia, Montenegro, Grecia e diverse regioni italiane. La strategia europea delle macroregioni nasce per raggiungere gli obiettivi della crescita economica e sociale e dello sviluppo sostenibile. La Macroregione Adriatico - Ionica andrà ad affiancare le due macroregioni già avviate per Baltico e Danubio, alle quali si aggiungeranno le già annunciate macroregioni per il Mar del Nord, la Manica, l'Arco Alpino, l'Arco Atlantico, il Mar Nero e il Mediterraneo.

MISURE PER STIMOLARE LA CRESCITA DELL'UE

Il 23 ottobre il Consiglio dell'UE ha deciso l'adozione di una serie di misure finalizzate a garantire la crescita e l'aumento dell'occupazione per superare la crisi economica che ha colpito il continente europeo. Il Presidente del Consiglio UE Van Rompuy ha dichiarato che stimolare la crescita economica permetterà di riportare fiducia nei mercati, creare nuovi posti di lavoro e riassorbire il debito

pubblico degli Stati membri. I leader europei hanno quindi deciso di mettere a punto, entro il 2012, dodici proposte per stimolare l'economia dell'Unione. Tra misure che potrebbero essere concretamente adottate vi sono: facilitare l'accesso al credito per le piccole imprese, adottare riforme fiscali per mantenere sotto controllo i deficit pubblici, massimizzare la libera circolazione dei servizi nel mercato unico, ridurre gli oneri amministrativi e la burocrazia.

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

Direttore responsabile: Ennio Triggiani

Comitato di direzione:

Onofrio Introna, Marino Gentile, Gianluca Paparesta,
Andrea Cannone, Giuseppe Valerio, Ugo Villani

Redazione:

Valeria Di Comite (coordinamento), Ilaria Casu,
Donatella Del Vescovo, Micaela Falcone, Marinella Giannelli,
Ivan Ingravallo, Giuseppe Morgese, Teresa Moschetta,
Egeria Nalin, Irene Paolino, Angela Rieti, Angela Maria Romito

Sede:

Dipartimento di Diritto internazionale e dell'Unione europea
Facoltà di Giurisprudenza e di Scienze Politiche
Università di Bari Aldo Moro - Corso Italia n. 23 - 70123 Bari
telefono 080.5717881 fax 080.5717882
www.sudineuropa.net e-mail: info@sudineuropa.net

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

Distribuito gratuitamente

Per comunicazioni o richieste
info@sudineuropa.net

La documentazione completa può essere reperita nel
Centro di Documentazione Europea - Via Suppa 9 - 70122 Bari

Registrazione n. 1373 del 18.6.98 Tribunale di Bari

Le immagini sono tratte da pubblicazioni dell'Unione Europea

Progetto grafico e Stampa:
Pubblicità & Stampa srl - Modugno (Ba) - Tel. 080 5382917
www.pubblicitaestampa.it