

ANNO XVI - Bari, aprile 2015

ISBN 1825-6112

sud in **e**uropa

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

www.sudineuropa.net
info@sudineuropa.net



LA CRISI dello STATO-NAZIONE

L'editoriale di ENNIO TRIGGIANI

Lo scenario internazionale di questi primi mesi del 2015 è complesso e preoccupante. Gli attacchi sferrati dal c.d. Califfato islamico in prima persona o attraverso il suo diffuso “franchising del terrore” non possono lasciare indifferenti anche per alcune terribili modalità che ricordano gli efferati comportamenti del nazismo. Penso alla sistematica ricerca dei cristiani da mettere a morte imitativa del genocidio ebraico o la distruzione dei grandi monumenti millenari per sradicare arte e soprattutto memoria storica.

In questo quadro, il grande accordo con l'Iran sul nucleare può rappresentare una speranza anche ai fini del rafforzamento, in particolare nella regione, della necessaria ampia coalizione internazionale per difendere il quadro di valori fondamentali tracciati dalla comunità contemporanea.

L'accordo raggiunto a Losanna ha anche evidenziato tangibilmente il ruolo giocato dall'Alto rappresentante per la politica estera dell'Unione europea, l'italiana Mogherini, anche se enfatizzato nella circostanza per varie ragioni diplomatiche. Non è certo il caso di attribuire a tale figura una funzione decisiva nello scioglimento di molti nodi nella trattativa, pur se la sua presenza era stata ripetutamente sancita da

varie risoluzioni del Consiglio di sicurezza, e tuttavia alcune riflessioni ne derivano. La funzione di “facilitare i negoziati” è stata amplificata dalla necessità di non poter lasciare soli gli Stati Uniti quali attori della trattativa. L'utilità stessa di non minimizzare la sua presenza nel negoziato (significativa la conferenza stampa assieme al Ministro degli esteri iraniano Javad Zarif) rappresenta comunque un profilo interessante sul quale poter lavorare per attribuire quella dignità istituzionale finora largamente disattesa. E non è da ritenersi secondario il fatto che ad impersonare l'Alto rappresentante sia una cittadina appartenente ad un Paese come l'Italia che non provoca, in genere, grandi ostilità nella politica internazionale.

In realtà, il salto di qualità vero e proprio nella politica estera e di sicurezza europea si potrà avere solo modificando il Trattato nella direzione di una maggiore integrazione politica ed iniziando con l'eliminazione del criterio dell'unanimità. Il che, purtroppo, significa essere ancora abbastanza lontani da un traguardo di tale portata. Eppure la drammaticità delle crisi in atto non consente miopi e continui rinvii rispetto alla necessità di affrontare il centrale nodo della crisi dello Stato nazionale.



Comune di Bari



Centro di Documentazione
Europea di Bari

Cofinanziato dall'UE




editoriale
LA CRISI dello STATO-NAZIONE
ENNIO TRIGGIANI

1

approfondimenti
Il decreto-legge sull'ILVA:
problematiche di diritto europeo
IVAN INGRAVALLO

3

IL PARERE 2/13:
un infelice monologo della Corte di giustizia?
VALERIA DI COMITE

5

 Il nuovo quadro di valutazione
della **GIUSTIZIA nell'UE**
ANGELA MARIA ROMITO

9

Status di rifugiato e pericolo
di commissione di crimini di guerra
EGERIA NALIN

11

 Il Rapporto **SOER 2015**
dell'AEA e la nuova Strategia UE
dell'ENERGIA
MICAELA FALCONE

13

 Solidarietà in materia di **ASILO**
e contrasto all'**IMMIGRAZIONE**
IRREGOLARE
GIUSEPPE MORGESE

17

 Gli **AIUTI DI STATO PER**
LA CULTURA e la conservazione
del patrimonio
MICAELA LASTILLA

19

 Il principio di **LIBERA**
CIRCOLAZIONE DEI LAVORATORI
tra deroghe e restrizioni
MARZIA FEDERICA CANNITO

21

TUTELA DELL'IMMIGRAZIONE:
maggiore libertà e sicurezza
per i cittadini europei nel 2015
ROSA STELLA DE FAZIO

23

Europe direct

 Aspetti occupazionali e sociali
nell'**ANALISI ANNUALE**
della **CRESCITA 2015**
M. IRENE PAOLINO

25

norme di
interesse generale

27

bandi di gara

30

Sulla scena europea

32

Gli Stati-nazione avevano il potere assoluto di decidere nell'ambito della propria sovranità territoriale. Ma questo meccanismo è stato travolto dalla globalizzazione, intendendo per essa, volendo acquisire la nota definizione di Beck, "il processo in seguito al quale gli Stati nazionali e la loro sovranità vengono condizionati e connessi trasversalmente da attori transnazionali, dalle loro chance di potere, dai loro orientamenti, identità e reti" e che comporta, secondo Bauman, "compressione dello spazio e del tempo". La globalizzazione del potere ha scavalcato sotto più profili la politica, limitando la capacità dei governi di avere un effettivo controllo dei loro Paesi perché decisioni cruciali vengono adottate in luoghi situati ben al di là dei loro territori. Gli Stati sono attraversati dal potere globale della finanza, delle banche, dei media, della criminalità, della mafia, del terrorismo o non sono comunque in grado da soli di affrontare problematiche per loro natura sovranazionali (si pensi all'ambiente, all'inquinamento, ai flussi migratori, al terrorismo).

Le stesse identità etnica e religiosa si determinano fuori dai confini territoriali dando vita, ove poste su basi estremistiche o fondamentaliste, a forme nuove di nazionalismo *ultrastatale* (vedi, appunto, il Califfato islamico). È indispensabile comprendere, pertanto, come la nostalgia del vecchio Stato nazione non solo sia inutile ma diventi pericolosa. Spesso le identità nazionali, ogni volta che vogliono riaffermarsi con forza, tendono a confondersi con ideologie e pratiche religiose fanatiche ben lontane dalle idealità e dalla creatività che hanno caratterizzato il patriottismo in epoche diverse. È quindi chiaro che non riusciremo a risolvere i problemi globali se non con strumenti politici globali, restituendo alle istituzioni la possibilità di interpretare la volontà e gli interessi delle popolazioni. Si tratta di un approccio necessario in quanto assistiamo a processi che denazionalizzano istituti e procedure a suo tempo nati come statali ed ordinati intorno allo Stato, per cui la stessa statalità, una volta frutto della mera volontà di un sovrano, è oggi il prodotto del sistema complessivo degli Stati, operanti nello spazio globale.

È difficile contestare che la prima vera risposta politica ed istituzionale alla crisi dello Stato sovrano ed ai problemi posti dalla globalizzazione sia data dal processo d'integrazione europea. Ed è indubbio che un prima conquista di natura "sovranzionale" è data dall'acquisizione, fra i Paesi membri, della *pace*. La nozione di sovranità si lega a quella, per molti versi estensiva della sovranità stessa, della guerra, implicita possibilità nel rapporto fra Stati divisi da confini. La pace, invece, è un indiscutibile successo dell'integrazione europea proprio perché, pur non cancellandoli, ha ridimensionato i confini scolorendoli nelle proprie molteplici dinamiche. Quindi, gli Stati democratici europei condividono quote di sovranità in primo luogo per garantire la pace. Le istituzioni comuni gestiscono quote di sovranità condivisa: in questo modo i vincoli fra i Paesi e i popoli sono tali che non è più possibile che contrasti di interessi portino a una guerra. Ma tale pur enorme risultato non è più sufficiente. In un'Unione europea della quale fanno parte ventotto Membri, alcuni dei quali dichiaratamente contrari ad ulteriori forme di integrazione politica, è illusorio pensare a una graduale trasformazione della struttura attuale in senso federale; avviene invece inevitabile porsi nell'ottica dell'iniziativa di alcuni Stati che, con un atto di rottura rispetto ai Trattati esistenti, decidano di dar vita a un primo nucleo di Stato federale e sottopongano un progetto chiaro in questo senso ai cittadini. Il *deficit democratico* che dobbiamo affrontare in questi anni, più che al livello di democrazia delle istituzioni europee, si riferisce alla necessità di un governo concreto dei fenomeni sovranazionali.

All'Europa spetta il compito di costruire tale progetto ma liberandosi dalla constatazione di Chabod per cui essa è un continente "con gli occhi rivolti più al suo passato che al suo presente". È ora che gli Stati europei si confrontino con il presente per prepararsi al futuro, operando le necessarie scelte strategiche.

Il decreto-legge sull'ILVA: problematiche di diritto europeo

di IVAN INGRAVALLO

1. Il presente contributo affronta le problematiche di diritto europeo sollevate dal c.d. “decreto ILVA”. Si tratta del decreto-legge del 5 gennaio 2015, n. 1, integrato e convertito dal Parlamento con la legge del 4 marzo 2015, n. 20, intitolato “Disposizioni urgenti per l’esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell’area di Taranto”. Il decreto ILVA segue altri numerosi provvedimenti normativi adottati dal Governo e dal Parlamento italiani, oltre che dalla Regione Puglia, negli ultimi anni, tra cui ricordiamo il decreto-legge del 3 dicembre 2012, n. 207 (convertito con la legge del 24 dicembre 2012, n. 231, “Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell’ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale”), quello del 4 giugno 2013, n. 61 (convertito con la legge del 3 agosto 2013, n. 89, “Nuove disposizioni urgenti a tutela dell’ambiente, della salute e del lavoro nell’esercizio di imprese di interesse strategico nazionale”) e il successivo decreto del Presidente del Consiglio del 14 marzo 2014. Questi provvedimenti sono stati adottati per far fronte alla gravissima situazione ambientale prodotta dallo stabilimento siderurgico ILVA di Taranto – il più grande stabilimento siderurgico in tutto il territorio dell’Unione europea –, la quale incide pesantemente anche sulla salute degli abitanti della città jonica e delle zone ad esso limitrofe, come dimostrano i noti studi dedicati all’elevata incidenza di gravi patologie, tumorali e di altro genere, sulla popolazione di quell’area.

Tra i numerosi aspetti cui ha riguardo il decreto ILVA, di seguito l’attenzione sarà dedicata a tre profili di diritto dell’Unione europea, in ragione del loro rilievo nel caso in questione: la compatibilità della disciplina prevista dal decreto con la normativa europea sugli aiuti di Stato; l’esigenza di rispettare la normativa ambientale europea, specie quella in materia di gestione dei rifiuti; l’integrazione della disciplina italiana con ri-

ferimento al diritto di rivalsa dello Stato in caso di violazioni del diritto europeo imputabili ad una delle sue articolazioni.

2. Sotto il primo dei profili segnalati, occorre considerare se il decreto-legge n. 1/2015 sia conforme alle regole europee che vietano gli aiuti di Stato alle imprese, in considerazione della circostanza che questi abbiano effetti distorsivi della concorrenza (in tema, v. la recente analisi di E. Triggiani, *Aiuti di Stato (Diritto dell’Unione Europea)*, in *Enciclopedia del diritto - Annali*, vol. VI, 2013). È ampiamente noto che la nozione di aiuto di Stato inserita nei Trattati – l’art. 107 TFUE dichiara che sono incompatibili con il mercato interno “gli aiuti concessi dagli Stati (...) sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza” – è stata precisata dalle istituzioni politiche dell’Unione, con il contributo determinante della Corte di giustizia nel definirne con precisione i contorni. Si tratta ad ogni modo di una nozione molto ampia.

Pertanto, il Trattato, dopo aver posto il divieto di principio di aiuti statali alle imprese, prevede talune eccezioni. In alcune circostanze esso non opera (aiuti compatibili con il mercato interno): aiuti di carattere sociale concessi ai singoli consumatori; aiuti destinati a ovviare ai danni provocati da calamità naturali o altri eventi eccezionali. In altre è invece possibile attivare una procedura di controllo e autorizzazione preventiva da parte della Commissione con riferimento alla concessione di aiuti (definiti “esentabili”): aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico di regioni a tenore di vita basso o in cui vi siano gravi forme di sottoccupazione; aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo o a rimediare a un grave turbamento dell’economia di uno Stato membro; aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche; aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio; altre

categorie di aiuti, decise dal Consiglio su proposta della Commissione.

Con riferimento al decreto ILVA l’acquisizione del controllo dello Stato sull’impianto siderurgico (amministrazione straordinaria ai sensi del decreto-legge del 23 dicembre 2003, n. 347) potrebbe apparire come un aiuto pubblico ad un’impresa privata di dubbia compatibilità con le regole europee, come paventato durante la discussione del decreto in Parlamento, quando il Governo è stato sollecitato a richiedere alla Commissione europea di valutare la legittimità di questo intervento. Dall’esame del decreto ILVA non emerge in base a quali elementi il Governo ritenga l’aiuto concesso compatibile con le regole europee. Nel silenzio del testo normativo sembra possibile fondare la legittimità dell’intervento statale a sostegno dell’ILVA sul regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato (c.d. regolamento di esenzione); l’art. 45 di questo regolamento ritiene, infatti, legittimi gli aiuti agli investimenti per il risanamento dei siti contaminati.



C'è inoltre da considerare che l'amministrazione controllata dello Stato è destinata a durare per un periodo di tempo breve e che l'art. 1, co. 4, del decreto ILVA, dopo aver affermato che il commissario straordinario individua, ricorrendo a trattativa privata, l'affittuario o l'acquirente rispettando, tra l'altro, i trattati sottoscritti dall'Italia, stabilisce: "Il canone di affitto o il prezzo di cessione non sono inferiori a quelli di mercato come risultanti da perizia effettuata da primaria istituzione finanziaria con funzione di esperto indipendente". Ritroviamo in questo modo soddisfatto il criterio dell'investitore privato, che la disciplina di diritto europeo (e la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo) utilizzano al fine di considerare legittimo l'intervento dello Stato a favore di un'impresa privata.

Un espresso richiamo al rispetto delle normative di diritto europeo è anche previsto dall'art. 3, co. 1-ter, del decreto ILVA (aggiunto in sede di conversione in legge), in base al quale l'organo commissariale dell'ILVA, al fine della realizzazione degli interventi di risanamento ambientale, nonché di quelli per ricerca, sviluppo e innovazione, "è autorizzato a contrarre finanziamenti per un ammontare complessivo fino a 400 milioni di euro, assistiti dalla garanzia dello Stato". Sotto questo profilo l'intervento dello Stato a favore dell'ILVA non sembra in contrasto con la normativa UE che vieta gli aiuti di Stato, non solo per i motivi che giustificano la richiesta di finanziamento, ma anche perché si tratta di risorse che il commissario ILVA dovrà rimborsare, configurandosi quindi la garanzia come uno strumento volto a sostenere il pubblico interesse a intervenire a favore di ricerca, sviluppo e innovazione.

3. Il secondo profilo di interesse per il diritto europeo che emerge dalla lettura del decreto ILVA riguarda la questione ambientale. A tal riguardo, sono due gli aspetti da considerare, uno relativo al diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di chi cagiona un danno ambientale, l'altro al rispetto della normativa europea sui rifiuti.

Il primo aspetto richiamato è oggetto dell'art. 3, co. 4, del decreto ILVA. Il diritto di rivalsa, ispirato al noto principio di diritto internazionale ed europeo dell'ambiente "chi inquina paga" (art. 191, par. 2, TFUE), è già previsto dall'art. 305 del codice dell'ambiente, che riproduce in sostanza l'art. 10 della direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

Al secondo aspetto richiamato sono dedicati i commi 2-bis e 2-ter dell'art. 4 del decreto ILVA, aggiunti in sede di conversione. Entrambi questi commi richiamano la direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti. In base al co. 2-bis l'attività produttiva e le attività di gestione dei rifiuti autorizzate in virtù del decreto ILVA devono rispettare quanto previsto nella direttiva del 2008 che, con speciale riguardo alla gestione dei rifiuti, stabilisce un preciso ordine di priorità gerarchica: prevenzione; riutilizzo; riciclaggio; recupero.

Il co. 2-ter si occupa di un profilo correlato, in quanto dispone che, al fine di "favorire il preminente interesse al recupero di rifiuti e materiali", nel rispetto di quanto stabilisce la direttiva 2008/98, taluni residui della produzione dell'ILVA possono essere recuperati, qualora risultino conformi a quanto dispongono le pertinenti normative italiane (decreto del Ministero dell'ambiente del 5 febbraio 1998) ed europee (regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche).

4. L'ultimo profilo da considerare attiene all'aspetto per così dire "patologico" della gestione ambientale dell'ILVA – ma non solo, come vedremo –, riferito alle procedure di infrazione ai sensi dell'art. 258 TFUE avviate dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia per mancato rispetto del diritto UE. Negli scorsi anni lo Stato italiano è stato già condannato per

infrazione della normativa europea, con riferimento anche all'ILVA di Taranto. Rammentiamo al riguardo la sentenza della Corte di giustizia del 31 marzo 2011, causa C-50/10, *Commissione c. Italia*, con la quale il nostro Stato ha subito una condanna per aver violato gli obblighi di controllo su di esso incombenti in virtù della direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (c.d. direttiva IPPC). E la successiva sentenza di infrazione del 19 dicembre 2012, causa C-68/11, *Commissione c. Italia*, dovuta alla circostanza che l'Italia non ha ridotto i livelli di polveri inquinanti, così come previsto dalla direttiva 1999/30/CE del Consiglio, del 22 aprile 1999, concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo.

Mentre le due sentenze appena considerate riguardano anche l'ILVA di Taranto, è in corso una nuova procedura di infrazione nei confronti dell'Italia, sollecitata anche da cittadini e ONG che operano nella realtà jonica, con riferimento specifico alla grave situazione di inquinamento causata dall'ILVA. La Commissione europea, infatti, dopo aver tentato inutilmente di indurre lo Stato italiano a risolvere la situazione di violazione delle norme ambientali europee in via bonaria con la procedura c.d. EU Pilot – cfr. il caso 3268/12/ENVI, fondato sulla comunicazione della Commissione del 5 settembre 2007, Un'Europa dei risultati-Applicazione del diritto comunitario, COM(2007)502 def. – il 26 settembre 2013 ha avviato una procedura di infrazione (n. 2177/2013) nei confronti dell'Italia, cui il 16 aprile 2014 ha fatto seguito l'invio di una lettera di messa in mora complementare e il 16 ottobre 2014 l'adozione di un parere motivato. La Commissione contesta all'Italia, attraverso una dettagliata elencazione, numerose inadempienze, riferite in particolare alla violazione della direttiva IPPC (nel frattempo sostituita dalla direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali), della direttiva 2004/35 sulla responsabilità ambientale, nonché delle richiamate sentenze rese dalla Corte di giustizia nelle cause C-50/10 e C-68/11.

Per affrontare queste situazioni di violazione, alcune già sfociate in sentenze di condanna nei confronti dell'Italia, altre che ragionevolmente condurranno allo stesso risultato in un prossimo futuro, nel decreto ILVA è stato inserito, anch'esso in sede di conversione, l'art. 4-bis, il quale introduce una modifica integrativa alla legge del 24 dicembre 2012, n. 234, che contiene le "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle normative e delle politiche dell'Unione europea". Il decreto ILVA introduce un nuovo co. 9-bis all'art. 43 della legge n. 234/2012, in tema di diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto UE. In base al nuovo comma, ai fini della tempestiva esecuzione delle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia, "il fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (...) è autorizzato ad anticipare (...) gli oneri finanziari" da esse derivanti. La disposizione aggiunge che il fondo di rotazione sarà reintegrato delle somme anticipate "mediante rivalsa a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni che hanno determinato le sentenze di condanna", anche attraverso compensazioni con somme accreditate dall'UE a favore di quella amministrazione. Come ben si comprende, la novella legislativa non riguarda però solo le condanne in materia ambientale, né tantomeno si limita a quelle relative alle vicende dell'ILVA di Taranto. Il decreto ILVA è invece l'occasione per una integrazione legislativa avente un oggetto generale e indeterminato, il che fa sorgere alcune perplessità sia in merito alla coerenza di questo intervento con l'oggetto del decreto-legge in commento, sia più in generale con riferimento ai requisiti di "straordinarietà ed urgenza" richiesti dall'art. 77, co. 2, Cost. per l'adozione di un decreto-legge.

IL PARERE 2/13: un infelice monologo della Corte di giustizia?

di VALERIA DI COMITE

1. Con il parere 2/13, del 18 dicembre 2014, reso in seduta plenaria, la Corte di giustizia ha considerato il progetto rivisto di accordo per l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) incompatibile con l'art. 6, par. 2, del Trattato sull'Unione europea (TUE) e con il Protocollo n. 8 relativo a tale disposizione, suscitando immediatamente un nutrito dibattito in dottrina (in tema, tra i numerosi commenti, si vedano Rossi, *Il parere 2/13 della CGUE sull'adesione dell'UE alla CEDU: scontro tra Corti?*, del 22 dicembre e Vezzani, *"Gl'è tutto sbagliato, gl'è tutto da rifare!"*: la Corte di Giustizia frena l'adesione dell'UE alla CEDU, entrambi su www.sidi-isil.org/sidiblog, cfr. altresì Jacqué, *Non à l'adhésion à la Convention Européenne des Droits de l'Homme?*, in www.droit-union-europeenne.be del 23 dicembre 2014 disponibile anche su www.eurojus.it insieme ad altri numerosi commenti. Sul *forum* della SIDI, con carattere più generale, cfr. Conforti, *L'adhésion de l'Union Européenne à la Convention Européenne des Droits de l'Homme*, e in merito al parere, v. Zagrebelsky, *L'UE e il controllo esterno della protezione dei diritti e delle libertà fondamentali in Europa. La barriera elevata dalla Corte di Giustizia*. Sul parere si vedano altresì Gaja, *Una mancata disconnessione relativamente alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 1, 2015, p. 148 ss.; Zanghi, *La mancata adesione dell'Unione europea alla CEDU nel parere negativo della Corte di giustizia UE*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, n. 1, p. 33 ss.). È opportuno precisare che il parere non costituiva l'ultimo momento dell'iter di formazione dell'accordo di adesione. Qualora la Corte si fosse pronunciata positivamente, infatti, sarebbero stati ancora necessari l'approvazione del Parlamento europeo, il voto favorevole espresso all'unanimità del Consiglio dell'Unione nonché la ratifica di tutti

gli Stati membri del Consiglio di Europa (compresi i membri della medesima Unione). Tuttavia, il parere 2/13 impedisce la conclusione dell'accordo nei termini previsti dal progetto presentato alla Corte UE.

2. Come è noto, nell'ambito della sua funzione consultiva, la Corte di giustizia si era già pronunciata in merito alla questione dell'adesione alla CEDU, quando con il parere 2/94 del 28 marzo del 1996 aveva affermato che all'epoca, in assenza di una specifica base giuridica, l'UE non avesse alcuna competenza per aderire alla CEDU, neanche fondandosi sull'art. 235 TCE (attualmente art. 352 TFUE). In tale occasione, tuttavia, la Corte statui che una siffatta competenza si sarebbe potuta attribuire all'Unione qualora fossero stati modificati i Trattati istitutivi.

Seguendo tale orientamento, il Trattato di Lisbona del 2007 ha appunto introdotto una modifica al Trattato sull'UE diretta a stabilire tale specifica competenza, di modo che l'attuale versione dell'art. 6, par. 2, TUE recita: "L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali". Come ulteriormente precisato nello stesso par. 2, l'adesione non può però "modificare le competenze dell'Unione definite nei Trattati". Il Protocollo n. 8, relativo all'art. 6, par. 2, TUE, indica inoltre che l'accordo di adesione deve "garantire che siano preservate le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione" sia in relazione alle modalità per la partecipazione dell'UE agli organi di controllo della CEDU, sia rispetto ai "meccanismi necessari per garantire che i procedimenti avviati da Stati non membri e le singole domande siano indirizzate correttamente, a seconda dei casi, agli Stati membri o all'Unione".

Anche nel contesto del Consiglio di Europa sono state apportate le necessarie modifiche alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo per consentire l'ade-

sione dell'UE. L'art. 17 del Protocollo n. 14, firmato a Strasburgo il 13 maggio 2004 ed entrato in vigore il 1° giugno 2010, infatti, ha introdotto nel testo della CEDU una nuova disposizione – il par. 2 dell'art. 59 – che stabilisce: "The European Union may accede to this Convention".

3. Al fine di conseguire l'obiettivo di aderire alla CEDU, pochi mesi dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e precisamente il 17 marzo 2010, la Commissione europea aveva presentato al Consiglio dell'Unione una raccomandazione affinché le fosse conferito il mandato a negoziare, successivamente attribuitole con la decisione del Consiglio del 10 giugno che fissava le direttive da seguire.

I negoziati tra UE e le parti contraenti della CEDU (alcune delle quali sono anche Stati membri dell'UE) si sono svolti in seno al Consiglio di Europa e si sono conclusi il 5 aprile 2013, con la predisposizione sia del progetto di accordo sia dei progetti di altri documenti (progetto di dichiarazione dell'UE; progetto di regole da aggiungere alle regole del Comitato dei Ministri, progetto di *memorandum* di accordo tra l'UE e ciascuna parte contraente; progetto di relazione illustrativa dell'accordo di adesione). L'accordo e questi atti, secondo i negoziatori, avrebbero formato un "insieme inscindibile" in quanto tutti necessari per l'adesione.

4. Ancor prima dell'inizio dei negoziati la Commissione europea aveva già potuto conoscere una prima posizione della Corte di giustizia dell'UE, la quale nel suo documento di riflessione del 5 maggio 2010 aveva posto l'attenzione su una serie di aspetti da valutare attentamente nel corso dei negoziati.

Si trattava in particolare di alcune problematiche concernenti: le modalità di attuazione dell'azione dell'UE affidata agli Stati membri nel rispetto del principio di sussidiarietà; la funzione dei giudici nazionali quali "giudici comu-

ni” del diritto dell’Unione europea; la “competenza esclusiva” della medesima Corte di giustizia in relazione all’interpretazione e alla valutazione della validità degli atti dell’UE al fine di garantire l’uniformità del diritto dell’Unione, prerogativa costituente una specifica “competenza” non modificabile dall’adesione alla CEDU.

Nel suo documento la Corte di giustizia aveva posto enfasi sulla rilevanza del rinvio pregiudiziale nella strutturazione del sistema giurisdizionale dell’UE, rimedio che però – non essendo nella disponibilità delle parti – non poteva considerarsi compreso nella regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interno prevista dal sistema CEDU. Situazione che destava forti preoccupazioni per la Corte di Lussemburgo, secondo la quale il “controllo interno” sulla validità degli atti dell’UE avrebbe dovuto precedere il controllo esterno da parte della Corte di Strasburgo.

Per garantire il rispetto del principio di sussidiarietà, della specificità dell’ordinamento UE e del suo sistema giurisdizionale, secondo la Corte di giustizia, l’accordo di adesione avrebbe dunque dovuto garantire, tra l’altro, il previo coinvolgimento della medesima Corte di giustizia nei procedimenti portati alla cognizione della Corte europea dei diritti dell’uomo, qualora quest’ultima avesse dovuto pronunciarsi sulla conformità di atti dell’UE con i diritti garantiti dalla CEDU o dai suoi protocolli.

Le peculiarità dell’ordinamento dell’UE e le distinzioni tra azioni dirette ed azioni indirette e il conseguente diverso coinvolgimento della Corte di giustizia, erano state prese in con-

inscindibile” con il progetto di accordo. Documenti che sarebbero potuti risultare utili per chiarire le modalità e gli effetti dell’adesione.

Il 13 giugno 2014 l’Avvocato generale Juliane Kokott ha presentato la sua presa di posizione in cui concludeva per una compatibilità “avec réserve” (cfr. *Jacqué, op. cit.*, p. 2), in quanto detta compatibilità del progetto rivisto di accordo con i Trattati dell’Unione era subordinata al rispetto di una serie di condizioni da definirsi “con modalità vincolanti ai sensi del diritto internazionale”. In estrema sintesi, le condizioni indicate dall’Avvocato generale riguardavano alcuni profili problematici degli effetti dell’adesione concernenti l’intervento in giudizio dei convenuti aggiunti; il previo coinvolgimento della Corte di giustizia; nonché la responsabilità congiunta del convenuto e del convenuto aggiunto.

6. Con il parere 2/13, discostandosi dalla presa di posizione dell’Avvocato generale Juliane Kokott, la Corte di giustizia in seduta plenaria si è pronunciata in modo inequivoco dichiarando l’incompatibilità del progetto di accordo per l’adesione alla CEDU con l’art. 6, par. 2, TUE e il Protocollo n. 8.

Nel suo lungo e articolato parere, la Corte ha individuato tutta una serie di motivi di incompatibilità che rendono difficile ipotizzare un’adesione dell’UE alla CEDU, almeno nel breve periodo.

Bisogna sottolineare che la Corte, con un approccio chiaramente restrittivo e letterale, non ha ritenuto di dover esaminare i documenti allegati al progetto di accordo che avrebbero potuto offrire spunti per una posizione meno severa. Inoltre, come vedremo, alcuni aspetti delle incompatibilità evidenziate dalla Corte non riguardano affatto il progetto di accordo di adesione, in quanto si tratta di problemi di coordinamento tra i due sistemi giuridici che già sussistono per la semplice circostanza che tutti gli Stati membri dell’Unione sono parti della CEDU.

7. Nel parere 2/13 la compatibilità del progetto rivisto di accordo per l’adesione è valutata alla luce di diversi elementi concernenti sia le caratteristiche dell’ordinamento dell’Unione in sé considerato, sia le conseguenze dell’adesione alla CEDU sul medesimo ordinamento. In particolare, l’*iter* argomentativo della Corte si sofferma su diversi aspetti, alcuni dei quali si riferiscono principalmente alla struttura dell’ordinamento dell’UE e altri più orientati a valutare le modalità di partecipazione dell’UE alla CEDU e ai suoi organi e procedimenti.

La Corte UE si sofferma sulle specificità dell’ordinamento UE e sul livello di tutela previsto dalla Carta dei diritti fondamentali, come interpretata dalla medesima Corte; sulle peculiarità del sistema giurisdizionale dell’UE, basato anche sulla cooperazione tra organi giurisdizionali nazionali e Corte di giustizia nell’ambito del meccanismo del rinvio pregiudiziale e sulla competenza esclusiva della Corte di giustizia nel giudicare le controversie tra Stati membri inerenti al diritto UE. Inoltre, la Corte affronta i problemi concernenti il meccanismo del convenuto aggiunto e la procedura di previo coinvolgimento della Corte di giustizia nei giudizi pendenti davanti alla Corte EDU. Infine, la Corte esamina la questione dalla specificità dell’ambito PESC in cui, come è noto, è assente un “controllo interno”, non essendo riconosciuta una competenza giurisdizionale della Corte di giustizia in tale ambito.

8. L’analisi della Corte di giustizia diretta a valutare la compatibilità del progetto rivisto di accordo con i Trattati UE e FUE parte dall’esame delle specificità dell’Unione europea e del suo ordinamento giuridico. A tale fine si richiamano i principali *leading cases* che hanno portato ad affermare l’autonomia dell’ordinamento dell’Unione da quello degli Stati membri e da quello internazionale. Appare utile soffermarsi sui passaggi più rilevanti del parere 2/13 inerenti a tale aspetto, per mettere in luce le principali motivazioni che hanno indotto la Corte



siderazione anche nel comunicato congiunto dei Presidenti delle due Corti, ove si evidenziava la grande rilevanza dell’adesione dell’UE alla CEDU che avrebbe costituito “*une étape majeure – a major step*” nell’evoluzione della protezione dei diritti fondamentali. Nella comunicazione si sottolineava la necessità di trovare soluzioni efficaci ai problemi giuridici che l’adesione avrebbe potuto comportare, pertanto i Presidenti affermavano l’impegno a “*poursuivre leur dialogue – continue their dialogue*” su tali questioni che rivestono un grande importanza per la “*qualité – quality*” e la “*cohérence – coherence*” della giurisprudenza relativa ai diritti fondamentali (Comunicazione comune dei Presidenti Costa e Skouris del 24 gennaio 2011, http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_64268).

5. La Commissione europea, ossia la stessa istituzione dell’UE che aveva condotto i negoziati, il 4 luglio 2013 ha presentato alla Corte di giustizia una richiesta di parere ai sensi dell’art. 218, par. 11, TFUE affinché quest’ultima si pronunciasse sulla compatibilità con i Trattati del progetto rivisto di accordo, allegando a tal fine non solo quel progetto ma anche gli altri documenti “formanti” – secondo i negoziatori – “un insieme

UE ad escludere la compatibilità di tale progetto di accordo con i Trattati.

La Corte premette, opportunamente, che “l’Unione, dal punto di vista del diritto internazionale, non può, per sua stessa natura, essere considerata come uno Stato” e prosegue l’analisi richiamando la sua consolidata giurisprudenza secondo la quale “i Trattati fondativi dell’Unione hanno dato vita, diversamente dai trattati internazionali ordinari, ad un ordinamento giuridico nuovo, dotato di proprie istituzioni, a favore del quale gli Stati che ne sono membri hanno limitato, in settori sempre più ampi, i propri poteri sovrani, e che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati, ma anche i cittadini degli stessi (...). Orbene, la circostanza che l’Unione sia dotata di un ordinamento giuridico di nuovo genere, avente una sua specifica natura, un quadro costituzionale e principi fondativi che sono suoi propri, una struttura istituzionale particolarmente elaborata, nonché un insieme completo di norme giuridiche che ne garantiscono il funzionamento, determina delle conseguenze quanto alla procedura e ai presupposti per un’adesione alla CEDU” (punti 156-158).

Nell’analisi della natura dell’UE, la Corte rimarca le peculiarità della sua “struttura costituzionale” e sottolinea che l’UE si fonda sul principio di attribuzione delle competenze e dispone di un apposito quadro istituzionale definito nel Trattato UE. Si pone enfasi, altresì, sulla circostanza che il diritto dell’Unione, da un lato, si basa su Trattati internazionali e, dall’altro, si caratterizza per il suo primato sul diritto degli Stati membri e per il principio dell’effetto diretto, riconosciuto a numerose disposizioni di diritto originario e derivato.

L’appartenenza all’Unione comporta la condivisione da parte degli Stati membri di “valori comuni”, ossia di quei valori sui quali, ai sensi dell’art. 2 TUE, la medesima Unione si fonda. L’appropriato funzionamento di questo specifico sistema di diritto implica, peraltro, che gli Stati membri basino i loro rapporti su una “fiducia reciproca” che si riferisca anche al rispetto dei valori fondanti dell’UE, tra i quali sono compresi i diritti fondamentali. La Corte UE, infatti, sottolinea che: “Al centro di tale costruzione giuridica si collocano proprio i diritti fondamentali, quali riconosciuti dalla Carta – che ai sensi dell’art. 6, paragrafo 1, TUE, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati –, e il rispetto di tali diritti costituisce un presupposto di legittimità degli atti dell’Unione, sicché non possono ammettersi in quest’ultima misure incompatibili con questi medesimi diritti (...)”. Sulla base di tale ricostruzione la Corte afferma che: “l’autonomia di cui gode il diritto dell’Unione rispetto al diritto dei singoli Stati membri nonché rispetto al diritto internazionale *esige* che l’interpretazione di tali diritti fondamentali venga garantita *nell’ambito della struttura e degli obiettivi dell’Unione*”. Il rispetto della Carta – come precisato dalla Corte – si impone “non soltanto alle istituzioni, organi e organismi, ma anche agli Stati membri” allorché attuino il diritto UE (punti 169-171, sottolineato aggiunto).

Queste prime considerazioni sono già tutte palesemente orientate a suggerire che il “controllo” del rispetto dei diritti fondamentali negli atti dell’Unione vada valutato “nell’ambito” di tale ordinamento. Per rafforzare tale impostazione la Corte prosegue con l’esame delle caratteristiche del sistema giurisdizionale “destinato ad assicurare la coerenza e l’unità nell’interpretazione del diritto dell’Unione”. Sistema in cui un ruolo centrale è affidato al meccanismo del rinvio pregiudiziale stabilito dall’art. 267 TFUE in base al quale – come espressamente ricordato – si instaura un “dialogo” tra giudici nazionali e Corte di giustizia che consente di “assicurare l’unità di interpretazione” del diritto UE e di preservare la “coerenza, la piena efficacia e l’autonomia di tale diritto, in ultima istanza, il carattere peculiare dell’ordinamento istituito dai Trattati” (punti 174-176).

Al fine di valutare la compatibilità del progetto rivisto di accordo per l’adesione alla CEDU con le “caratteristiche specifiche e l’autonomia” del diritto UE, la Corte UE osserva che,

anche se ai termini del par. 3 dell’art. 6 TUE i diritti garantiti della CEDU formano parte del diritto UE in quanto *principi generali*, tuttavia “*in assenza di adesione dell’Unione a tale Convenzione, quest’ultima non costituisce uno strumento giuridico formalmente integrato nell’ordinamento giuridico dell’Unione*”. Essa quindi sottolinea che, ai sensi dell’art. 216, par. 2, TFUE, l’adesione alla CEDU avrebbe l’effetto di vincolare sia gli Stati membri sia le istituzioni europee al suo rispetto, di modo che la CEDU formerebbe “*parte integrante del diritto dell’Unione*” e di conseguenza l’Unione “al pari di qualsiasi altra Parte contraente, sarebbe sottoposta al *controllo esterno* avente ad oggetto il rispetto dei diritti e delle libertà che l’Unione si impegnerebbe a rispettare a norma dell’art. 1 della CEDU. In tale contesto, l’Unione e le sue istituzioni, ivi compresa la Corte, sarebbero sottoposte ai meccanismi di controllo previsti da tale convenzione e, in particolare, alle decisioni e alle sentenze della Corte EDU” (punti 179-181). La Corte di giustizia sembra poi affermare che, in astratto, non sarebbe di per sé incompatibile con il diritto UE la conclusione di un accordo internazionale il quale istituisca un apposito organo dotato di competenza giurisdizionale per l’interpretazione e l’applicazione delle disposizioni di quell’accordo. Tuttavia, essa precisa che “un accordo internazionale *può incidere sulle sue competenze* soltanto a condizione che siano soddisfatte *le condizioni essenziali per la preservazione della natura di tali competenze e che dunque non venga pregiudicata l’autonomia dell’ordinamento giuridico dell’UE*”.

Le caratteristiche del sistema instaurato dalla CEDU, che ha appunto la precipua funzione di garantire – attraverso il “controllo esterno” della Corte EDU – che i diritti fondamentali riconosciuti dalla Convenzione e dai protocolli siano rispettati dalle parti, verrebbe ovviamente ad incidere proprio sull’autonomia dell’ordinamento giuridico dell’UE.

La Corte di giustizia evidenzia come l’interpretazione fornita dalla CEDU sui diritti riconosciuti a livello convenzionale “vincolerebbe l’Unione e le sue istituzioni”, compresa la medesima Corte UE mentre, al contrario, l’interpretazione da essa fornita sui diritti riconosciuti dalla CEDU non vincolerebbe “i meccanismi di controllo previsti da quest’ultima e, in particolare, la Corte EDU”, come previsto dall’art. 3, par. 6 del progetto rivisto di accordo. Secondo la Corte di giustizia una tale situazione non dovrebbe potersi produrre con riferimento al “diritto dell’Unione, ivi compresa la Carta”. Nel parere 2/13 si afferma infatti: “(...) *le valutazioni della Corte relative all’ambito di applicazione sostanziale del diritto dell’Unione, al fine in particolare di stabilire se uno Stato membro sia tenuto a rispettare i diritti fondamentali dell’Unione, non dovrebbero poter essere messe in discussione dalla Corte EDU*” (punti 186-187).

La Corte di giustizia, quindi, rifiuta l’idea che le proprie valutazioni possano essere messe in discussione dalla Corte EDU, mentre tale effetto, come è evidente, è insito nella stessa assenza della partecipazione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, il cui “valore aggiunto” rispetto ad altri sistemi di tutela dei diritti dell’uomo risiede proprio nel “controllo esterno” e nella sua grande efficacia.

La Corte di giustizia dell’UE giustifica la sua posizione, sotto il profilo giuridico, facendo ricorso al *principio di fiducia reciproca* tra gli Stati membri, alla *propria posizione* espressa nel caso *Melloni* (sentenza del 26 febbraio 2013, causa C-399/11) e all’assenza, nel progetto rivisto di accordo, di forme di coordinamento tra l’art. 53 della Carta e l’art. 53 della CEDU. Secondo la giurisprudenza *Melloni*, l’art. 53 della Carta deve essere interpretato nel senso che “(...) l’applicazione di standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali non deve compromettere il livello di tutela previsto dalla Carta, né il primato, l’unità e l’effettività del diritto dell’Unione”.

La Corte UE osserva che: “Poiché l’art. 53 della CEDU riserva, in sostanza, la facoltà delle Parti contraenti di preve-

dere standard di tutela dei diritti fondamentali più elevati di quelli garantiti da detta convenzione, occorre assicurare il coordinamento tra tale norma e l'art. 53 della Carta, come interpretato dalla Corte, affinché la facoltà concessa dall'art. 53 della CEDU agli Stati membri resti limitata, per quanto riguarda i diritti riconosciuti dalla Carta corrispondenti a diritti garantiti dalla citata convenzione, a quanto è necessario per evitare di compromettere il livello di tutela previsto dalla Carta medesima, nonché il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione".

In questa parte del parere si evidenzia, dunque, che il livello di tutela garantito dalla Carta non può essere compromesso, con la conseguenza quindi che uno standard nazionale di tutela dei diritti fondamentali maggiore rispetto a quello stabilito a livello dell'UE non possa realizzarsi, il tutto in ossequio al principio della fiducia reciproca tra Stati membri dell'UE, nonché dei principi del primato, effettività ed unità del diritto dell'Unione.

Questa posizione, già di per sé criticabile, non appare adeguata a motivare il rifiuto di un controllo esterno il cui obiettivo sarebbe proprio quello di garantire standard elevati di tutela dei diritti fondamentali, perché la conseguenza di questa specifica argomentazione giuridica, da una parte, potrebbe compromettere la credibilità dell'Unione europea nello scenario internazionale, dall'altra, pone in rischio quel fecondo dialogo che si cercava di instaurare proprio nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali tra Corte di giustizia, Corte EDU e Corti costituzionali. Dialogo che si basa sulla "reciproca fiducia" tra Corti.

9. I motivi che hanno portato la Corte di giustizia a negare la compatibilità del progetto rivisto di accordo per l'adesione attengono anche ad altri aspetti che, come sopra indicato, si riferiscono a dei meccanismi di funzionamento del sistema CEDU che in realtà già dispiegano gli effetti "temuti" dalla Corte di giustizia, essendo tutti gli Stati membri dell'UE parti della CEDU. Ci riferiamo a due diverse situazioni, entrambe riguardanti il coordinamento della competenza giurisdizionale della Corte di giustizia con quello della Corte EDU. In primo luogo, per quanto attiene al Protocollo 16 alla CEDU che prevede una competenza consultiva della Corte EDU, la Corte di giustizia evidenzia che tale competenza consultiva della Corte EDU potrebbe pregiudicare il corretto ricorso al meccanismo del rinvio pregiudiziale previsto dall'art. 267 TFUE. In realtà, premesso che il Protocollo 16 non è ancora in vigore, la facoltà dei giudici interni degli Stati membri dell'UE di ricorrere alla competenza consultiva della Corte EDU esisterebbe a prescindere dall'adesione dell'UE. Il problema dell'eventuale violazione delle regole previste dall'art. 267 TFUE, che stabilisce per i giudici di ultima istanza "l'obbligo" di rivolgersi alla Corte di giustizia per l'interpretazione del diritto UE e la valutazione della validità degli atti dell'UE, andrebbe quindi risolto all'interno del sistema UE, che contiene gli strumenti giuridici – compreso il ricorso di infrazione – per garantire il rispetto delle proprie regole.

La stessa conclusione può essere affermata in relazione all'eventuale violazione dell'art. 344 TFUE, in base al quale gli Stati membri dell'Unione si impegnano a non sottoporre una controversia relativa all'interpretazione o applicazione dei



Trattati dell'Unione a modi di composizione diversi da quelli stabiliti nei Trattati. Premesso che, come noto, i ricorsi inter-statali previsti dall'art. 55 CEDU non sono frequenti, l'esclusione del diritto di presentare siffatti ricorsi non dovrebbe necessariamente essere prevista dal progetto di accordo di adesione. Peraltro gli Stati membri dell'UE attualmente – in assenza di adesione – potrebbero già avvalersi dell'art. 55 CEDU. D'altra parte, negli ambiti di applicazione del diritto UE, l'eventuale ricorso degli Stati membri a sistemi di composizione diversi da quelli previsti dai Trattati potrebbe essere oggetto di un ricorso di infrazione nell'ambito del sistema UE. Come evidenziato da autorevole dottrina, la Corte di giustizia sembrerebbe invece volere che "l'accordo per l'adesione rimuova per gli Stati membri la possibilità di tenere condotte non conformi al diritto dell'Unione" (Gaja, *op. cit.*, p 148).

10. Effettive problematiche tecnico-giuridiche di coordinamento si pongono invece in relazione alle questioni del previo coinvolgimento della Corte e al meccanismo del convenuto aggiunto. In questa breve disamina del parere 2/13 non possiamo soffermarci su tali delicati aspetti che comunque, come si evince dalla presa di posizione dell'Avvocato generale Kokott, avrebbero potuto portare a una dichiarazione di "compatibilità con riserva". Un'ultima considerazione merita la questione del controllo giurisdizionale della Corte EDU nell'ambito PESC, in quanto proprio in un ambito in cui la tutela dei diritti fondamentali è di importanza primaria e la competenza giurisdizionale della Corte di giustizia è assente, un controllo esterno potrebbe rivelarsi di grande importanza. L'adesione dell'UE alla CEDU comporterebbe che una violazione dei diritti garantiti da questa convenzione da parte degli atti PESC sarebbe oggetto di sindacato giurisdizionale esclusivamente da parte della Corte EDU. Una siffatta situazione derivante dall'accordo di adesione, secondo la Corte UE, lederebbe le caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione.

11. Il parere 2/13, che nega a chiare lettere la compatibilità del progetto di accordo di adesione alla CEDU con i Trattati UE e FUE, potrebbe creare una frattura in quel dialogo tra Corti che sinora si stava instaurando e che invece dovrebbe costituire la forza del sistema giuridico europeo. La tutela dei diritti fondamentali dovrebbe essere un elemento centrale e fondante di quell'Unione europea che – anche grazie alle modifiche introdotte con il Trattato di Lisbona – vorrebbe porsi come baluardo della pace e della tutela dei diritti fondamentali nell'intera comunità internazionale.

Il nuovo quadro di valutazione della **GIUSTIZIA** nell'UE

di ANGELA MARIA ROMITO

Un recente studio della Commissione europea ha riaperto i riflettori su un settore strategico per l'Unione, quale è quello della giustizia, segnalando in modo analitico i progressi compiuti nell'ultimo anno dagli Stati membri e le sfide da raccogliere per il futuro. Il tema non è affatto marginale in un momento, quale è quello presente, in cui l'UE è impegnata a rilanciare la crescita e imprimere un nuovo slancio verso il cambiamento. Come spiegato dalla Commissaria europea per la Giustizia, Věra Jourová, i sistemi giudiziari efficienti, infatti, svolgono un ruolo fondamentale per ristabilire la fiducia in tutto il ciclo economico nonché per offrire una maggiore prevedibilità normativa e favorire una crescita sostenibile. Si consideri, inoltre, che laddove gli stessi garantiscono una corretta esecuzione dei contratti e applicazione dei diritti, le imprese sono dissuase dall'assumere comportamenti opportunistici, i costi delle operazioni si riducono e gli investimenti possono raggiungere più facilmente settori innovativi che spesso fanno affidamento su attività immateriali (come per esempio i diritti di proprietà intellettuale). Si aggiunga, poi, che una maggiore efficienza dei tribunali favorisce l'ingresso degli imprenditori nel mercato e promuove la concorrenza, atteso che, come hanno dimostrato studi di settore, sussiste una correlazione positiva tra le dimensioni delle imprese e l'efficienza del sistema giudiziario e minori incentivi agli investimenti e alle assunzioni e carenze nel funzionamento della giustizia.

I dati resi pubblici lo scorso marzo sono raccolti nel nuovo Quadro di Valutazione della giustizia 2015, che altro non è che una rassegna della qualità, dell'indipendenza e dell'efficienza dei sistemi giudiziari dei Ventotto – stilata avvalendosi delle informazioni fornite dal Consiglio d'Europa (Commissione europea per l'efficienza della giustizia: CEPEJ), dal FMI, dalla BCE, dall'OCSE, dal World Economic Forum, dalla Banca mondiale e dalla rete europea dei Con-

sigli di giustizia (ENCJ) – finalizzata ad individuare eventuali lacune e ad incoraggiare gli Stati membri a intraprendere, se necessario, riforme strutturali nel settore in esame.

Come tale il Quadro di Valutazione è, in primo luogo, uno strumento di informazione diretto ad aiutare gli Stati membri a migliorare l'efficienza della giustizia, fornendo dati obiettivi, attendibili e comparabili sui loro sistemi di giustizia civile, commerciale e amministrativa; in seconda istanza, è il documento alla base delle riflessioni che matureranno nella preparazione delle prossime analisi specifiche per Paese del semestre europeo 2015 – il ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche dell'UE –, aiutando a valutare l'impatto delle riforme giudiziarie già in atto e a individuare i temi che meritano particolare attenzione ed i relativi finanziamenti per sostenere i processi di riforma. Il risultato dell'indagine servirà, quindi, in prospettiva tanto all'Unione europea quanto agli Stati membri per garantire ai cittadini e alle imprese sistemi giudiziari più efficienti, e aiutare a rafforzare le strategie di crescita nei Paesi interessati nell'intera UE.

Il documento di Valutazione 2015, giunto alla terza edizione, si concentra, come in passato, sul contenzioso civile, commerciale e amministrativo; la novità è data dal fatto che gli indicatori di valutazione sono stati arricchiti attingendo a nuove fonti di informazioni: ad esempio per quanto riguarda l'efficienza dei tribunali nei settori degli appalti pubblici e dei diritti di proprietà intellettuale, l'impiego e la promozione dei metodi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR), l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei procedimenti per le cause di modesta entità, le politiche di comunicazione dei tribunali, la composizione e i poteri dei Consigli di giustizia. Nel segno della novità è anche la rilevazione della percentuale dei giudici donna presenti nella magistratura.

Circa l'efficienza dei sistemi giudiziari

gli indicatori utilizzati sono stati quelli della durata dei procedimenti, il tasso di ricambio e numero di cause pendenti, valutati, questa volta, anche nei tribunali competenti nei settori degli appalti pubblici e dei diritti di proprietà intellettuale.

La qualità della giustizia è stata valutata, come è avvenuto nelle precedenti edizioni, sulla scorta di indicatori quali la formazione dei giudici, il monitoraggio e la valutazione delle attività dei tribunali, il ricorso a indagini sul grado di soddisfazione, il bilancio e le risorse umane. Il quadro di valutazione 2015 integra i dati sulla disponibilità di tecnologie dell'informazione e della comunicazione con un esame più approfondito sulle modalità di impiego pratico degli strumenti elettronici. Inoltre, la cooperazione con il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali ha permesso di disporre di un quadro utile delle prassi di comunicazione dei tribunali e delle modalità concrete utilizzate dagli Stati membri per promuovere metodi alternativi di risoluzione delle controversie. Circa la percezione dell'indipendenza della magistratura, elemento importante in quanto può influire sulle decisioni di investimento, la Valutazione 2015 fornisce anche una rassegna comparativa generale sulle modalità organizzative dei sistemi giudiziari nazionali a garanzia dell'indipendenza della magistratura analizzando, ad esempio, le garanzie giuridiche contro il trasferimento e la revoca dei giudici.

Importante specificare che il documento di analisi non presenta una graduatoria unica generale dei sistemi giudiziari considerati, ma fornisce una panoramica sul loro funzionamento di tutti i sistemi in base a vari indicatori di interesse comune a tutti gli Stati membri (ad esempio la tempestività, l'indipendenza, i costi contenuti di giustizia e la facilità di accesso sono alcuni dei parametri essenziali di un sistema giudiziario efficiente). Di conseguenza la rilevazione non promuove un tipo particolare di sistema giudiziario particolarmente

virtuoso “da esportare”, ma considera tutti gli Stati membri su un piano di parità, a prescindere dal modello nazionale o dalla tradizione giuridica a cui è ancorato.

In termini generali si registrano miglioramenti dell'efficienza dei sistemi giudiziari degli Stati membri, pur consapevoli delle sensibili differenze presenti da uno Stato all'altro. L'efficienza con cui un sistema giudiziario di uno Stato membro tratta e risolve i contenziosi riveste grande importanza per l'Unione: come ben si intende, una giustizia tardiva equivale a giustizia negata, ed in un'ottica squisitamente economica la tempestività delle decisioni è essenziale per le imprese e gli investitori, giacché nelle loro decisioni di investimento, le imprese tengono conto del rischio di essere coinvolte in vertenze commerciali, di lavoro o tributarie o in procedure d'insolvenza. In termini positivi è stato anche considerato l'impegno generalmente profuso per potenziare l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei tribunali, tese a rendere più semplice, veloce e trasparente il dialogo tra uffici giudiziari e utenti.

Anche la qualità della giustizia è stata nel complesso valutata positivamente atteso che i dati attestano che nella maggior parte degli Stati membri oltre il 20% dei giudici ha partecipato a una formazione continua sul diritto dell'UE o sul diritto di un altro Stato membro. Questa percentuale è nettamente

superiore all'obiettivo annuale di formare il 5% dei professionisti del diritto affinché venga raggiunto, entro il 2020, il traguardo del 50%. Meno incoraggianti sono invece, i risultati della valutazione svolta sulla presenza femminile nella magistratura di tutti in Paesi dell'Unione: è un dato di rilevanza comune che maggiore è il grado di giudizio, minore è la percentuale dei giudici donna. Sebbene la percentuale di donne tra i giudici togati di primo e secondo grado presenti una tendenza in aumento, per quanto riguarda le corti supreme si è ancora ben lontani dal raggiungere l'equilibrio di genere pari al 40%-60%.

Volgendo lo sguardo più nel dettaglio alla situazione della giustizia italiana, i risultati dello scoreboard sono positivi solo in alcuni indicatori, come l'aumento delle donne tra i giudici di Cassazione (del 15%), secondo miglior dato dopo quello del Lussemburgo (+30%), e l'avanzata delle donne tra i giudici di primo (+3,7%) e secondo grado (+8,1%).

L'Italia si colloca in genere a metà classifica, con indicatori in miglioramento anche se non ancora tra i Paesi più avanzati dell'UE in fatto di comunicazione elettronica fra i tribunali e le parti; le nazioni che ci superano sono le Repubbliche balti-

che, il Portogallo, la Germania, i Paesi Bassi, la Finlandia, la Svezia. Posizione di metà classifica anche per quanto riguarda la possibilità di presentazione elettronica delle cause. In questo caso siamo preceduti anche dalla Romania e dalla Slovacchia, che negli altri indicatori avevano invece punteggi inferiori, e seguiti, tra gli altri, da Francia, Germania, Irlanda, Spagna, a dimostrazione di come l'uso delle tecnologie informatiche di comunicazione e informazione nei sistemi giudiziari dell'UE abbia un livello di sviluppo non omogeneo, anche all'interno dello stesso Paese. Pieno punteggio per l'Italia sulla possibili-

tà per il pubblico di accedere alle informazioni generali sul sistema giudiziario; al contrario siamo tra gli ultimi per la possibilità di accedere gratuitamente online alle sentenze civili e commerciali: male come noi però anche Danimarca e Svezia.

La vera nota dolente è il continuo peggioramento dei tempi per i processi civili. Con riferimento a questo specifico indicatore i risultati sono purtroppo allarmanti: il nostro Paese risulta terzultimo per lunghezza dei processi civili con 608 giorni per il solo primo grado di giudizio preceduto unicamente da Cipro (con 638 giorni) e Malta (con 750). Il dato risulta ancor più svilente se si considera il divario con i tempi medi della giustizia in Lussemburgo (Paese più virtuoso), dove il procedimento in media si chiude dopo 53 giorni! Né a giustificare tale record negativo basta il numero basso

di giudici civili, 11 ogni 100mila abitanti, atteso che in Germania (dove si arriva a sentenza in 192 giorni) sono 23,9, in Francia (dove i processi di primo grado si chiudono in 308 giorni) sono solo 10,7 ed in Danimarca (quinti assoluti per velocità con 164 giorni) sono appena 6,3.

Anche per l'incidenza di cause pendenti, l'Italia è la terza peggiore tra i 28 Paesi UE: 5,3 ogni 100 abitanti (peggio solo in Grecia con 5,6 e a Cipro con 6,1). Non meno incoraggianti i dati riferiti alla “percezione di indipendenza” del sistema giudiziario: il nostro Paese si posiziona al 22imo posto su tutti gli Stati membri assieme alla Romania. Peggio di noi: Slovenia, Spagna, Ungheria, Bulgaria e Slovacchia.

Si sa che le riforme della giustizia richiedono tempo per produrre risultati, ma dal nuovo Quadro di Valutazione già si possono evincere le future linee di tendenza. Come si legge in una nota dell'Esecutivo UE, la Commissione europea ne terrà conto nelle raccomandazioni economiche che presenterà a maggio nel quadro del semestre europeo; c'è da aspettarsi che tornerà nuovamente a insistere sulla necessità di attuare le riforme strutturali indispensabili a snellire e rendere più efficiente la giustizia civile nel nostro Paese.



Status di rifugiato e pericolo di commissione di crimini di guerra

di EGERIA NALIN

Con sentenza del 26 febbraio scorso (causa C-472/13, *Shepherd*), la Corte di giustizia dell'Unione europea ha fornito indicazioni per la corretta interpretazione delle condizioni alle quali può essere attribuito lo status di rifugiato a un militare, cittadino di un Paese terzo, che disertò per evitare di essere inviato in missione in contesti nei quali sussista il pericolo di coinvolgimento nella commissione di crimini di guerra.

Come è noto, la Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 sullo status di rifugiati definisce rifugiato colui il quale "temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese: oppure che, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra" (art. 1).

In ambito europeo viene in considerazione la direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004 (direttiva qualifiche), recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta. La direttiva – la quale mira al contempo ad assicurare che gli Stati membri applichino criteri comuni per identificare le persone che hanno effettivamente bisogno di protezione internazionale e a garantire un livello minimo di prestazioni per tali persone in tutti gli Stati membri (6° 'considerando') – recepisce la definizione di rifugiato di cui nella Convenzione di Ginevra (art. 2, lett. c) e stabilisce, per quanto qui interessa, che tra gli atti di persecuzione rilevanti ai fini dell'attribuzione di tale status rientrano provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia e/o giudiziari, discriminatori

per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio; azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie; azioni giudiziarie o sanzioni penali conseguenti al rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando

rifugiato al Governo tedesco che, tuttavia, lo aveva rifiutato. Il giudice tedesco dinanzi al quale era stato impugnato il relativo provvedimento di diniego aveva, dunque, domandato alla Corte di giustizia di chiarire la portata del citato



tale partecipazione comporterebbe la commissione di crimini di guerra così come definiti dal diritto internazionale (art. 9, par. 2, lettere b, c, e)).

Nel caso di specie, il signor Shepherd, cittadino americano arruolato nelle Forze armate del suo Paese e di stanza in Germania con la sua unità dopo un precedente invio in Iraq, nel 2007 aveva disertato per evitare di adempiere ad un nuovo ordine di missione in Iraq, in quanto egli sosteneva che in tale contesto, come già era accaduto nel corso della precedente missione cui aveva partecipato in qualità di manutentore di elicotteri, avrebbe potuto essere coinvolto nella commissione di crimini di guerra. Su queste basi, lo Shepherd aveva chiesto l'attribuzione dello status di

art. 9, par. 2, della direttiva qualifiche.

La pronuncia della Corte – resa interpretando la direttiva alla luce dell'impianto sistematico e delle finalità della stessa; in conformità della Convenzione di Ginevra e degli altri trattati pertinenti ai quali si deve adeguare la politica comune dell'Unione in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea ai sensi dell'art. 78, par. 1, TFUE; e della Carta dei diritti fondamentali (punto 23) – suscita numerosi spunti di riflessione.

Il primo attiene all'interpretazione estensiva dell'ambito di applicazione dell'art. 9, par. 2, lett. e), della direttiva qualifiche. Anzitutto, la Corte di giustizia ha ritenuto che la norma in discorso sia invocabile da tutto il personale mi-

litare, compreso il personale logistico e di sostegno; inoltre, essa ha statuito che la stessa comprende anche le situazioni in cui il richiedente lo *status* di rifugiato parteciperebbe solo indirettamente alla commissione dei crimini di guerra, purché l'ordinario esercizio delle funzioni cui è preposto fornisca, con ragionevole plausibilità, un sostegno indispensabile alla preparazione o all'esecuzione degli stessi. In altri termini, secondo la Corte, non sarebbe necessario che l'interessato rischi di compiere atti criminosi perseguibili in base al diritto penale, in particolare allo Statuto della Corte penale internazionale (punti 33-38).

In aggiunta, la Corte di giustizia ha affermato che la disposizione in esame presuppone che il richiedente lo *status* di rifugiato possa dimostrare l'esistenza di un'alta probabilità che siffatti crimini siano commessi e prescinde dal previo accertamento della commissione di crimini di guerra o dalla sussistenza di situazioni che potrebbero rientrare nella sfera di competenza della Corte penale internazionale. Secondo la Corte, anche se "il passato comportamento dell'unità cui appartiene il richiedente o le condanne penali pronunciate contro membri di tale unità possono costituire uno degli indizi della probabilità che quest'ultima commetta nuovamente crimini di guerra, essi non potrebbero di per sé soli, nel momento in cui il richiedente lo *status* di rifugiato opponga il rifiuto di prestare servizio, attestare automaticamente la plausibilità della commissione di tali crimini. In tali condizioni, la valutazione che le autorità nazionali devono compiere può solo basarsi su una pluralità di indizi" (punto 40).

Orbene, è fuor di dubbio che la commissione di crimini di guerra sia vietata e perseguita dal diritto internazionale consuetudinario e convenzionale in quanto viola valori fondamentali della Comunità internazionale. La criminalizzazione delle gravi violazioni dello *ius in bello* commesse nei conflitti internazionali si deve già agli Statuti dei Tribunali di Norimberga e di Tokio e alle Convenzioni di Ginevra sul diritto internazionale umanitario del 1949, le quali, con riferimento a tali fattispecie, stabiliscono l'obbligo degli Stati parte di estradare o giudicare (articoli 49, 50, 129, 146, rispettivamente I, II, III, IV Convenzione di Ginevra). La giurisprudenza dei Tribunali penali internazionali per la ex Jugoslavia e per il Ruanda ha contribuito a creare una norma consuetudinaria che ammette la responsabilità penale anche degli individui che commettono siffatte violazioni nei conflitti interni (si veda, per tutti, la decisione del Tribunale per la ex Jugoslavia del 2 ottobre 1995 relativa al caso *Tadić*) e lo Statuto della Corte penale internazionale ha consolidato tale processo (art. 8).

Pertanto, ci sembra che l'interpretazione estensiva riguardo ai soggetti contemplati dall'art. 9 in esame – formulata dalla Corte di giustizia nel caso di specie – confermi i peculiari disvalore e offensività dei crimini di guerra e che, su tali basi, si giustifichi perfettamente la possibilità di accordare lo *status* di rifugiato a chi, ragionevolmente, di essere in qualche modo coinvolto nella commissione dei medesimi.

Meno condivisibile appare l'assunto che la circostanza che l'intervento militare al quale si rifiuti di partecipare sia stato realizzato in forza di un mandato del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite o "sul fondamento di un consenso della comunità internazionale", ovvero che lo Stato o gli Stati che conducono le operazioni puniscano nel proprio ordinamento siffatti crimini "offre, in linea di principio, tutte le garanzie che (...) non saranno mai commessi crimini di guerra" in tali contesti (punto 41 s.).

Anzitutto, non appare affatto chiaro cosa la Corte intenda riferendosi alle operazioni militari condotte "sul fondamento di un consenso della comunità internazionale": invero, gli interventi militari condotti unilateralmente dagli Stati, ossia senza autorizzazione delle Nazioni Unite, al di fuori delle ipotesi della legittima difesa, sono vietati dal diritto internazionale, ancorché ispirati da (presunte) ragioni umanitarie.

Inoltre, va rilevato che, purtroppo, l'autorizzazione di una

operazione militare da parte dell'ONU o la sua realizzazione sotto comando e controllo dell'Organizzazione non escludono la possibilità che siano compiuti crimini di guerra, come tristemente dimostrano le esperienze dell'UNOSOM II e dell'UNITAF in Somalia, il più recente intervento in Libia o gli abusi sessuali commessi dai caschi blu in numerose operazioni di *peace-keeping* condotte in Africa.

Allo stesso modo, la presenza di norme penali che puniscano i crimini di guerra nel Paese che conduca le operazioni militari non esclude la probabilità che tali crimini siano commessi, per quanto possa ridurla, essendo un deterrente al loro compimento.

Dunque, non si comprende perché le autorità nazionali dovrebbero attribuire un valore peculiare a tali circostanze ai fini di accertare la probabilità della commissione dei crimini in discorso (in questo senso v. già le conclusioni dell'Avvocato generale Sharpston dell'11 novembre 2014, punti 68 e 71); né, tantomeno, si spiega la conseguente affermazione della Corte secondo cui in tali situazioni spetta al richiedente l'attribuzione dello *status* di rifugiato "dimostrare con sufficiente plausibilità che l'unità cui appartiene conduce le operazioni assegnate, o le ha in passato condotte, in condizioni tali da rivelare un'alta probabilità che siano commessi atti della natura di quelli indicati in tale disposizione" (punto 43).

Ci sembra, invece, che la valutazione volta ad accertare la probabilità della commissione di crimini di guerra allo scopo di attribuire lo *status* di rifugiato vada effettuata dalle autorità competenti sempre con il medesimo rigore, tenendo conto in particolare delle circostanze "relative agli elementi pertinenti riguardanti il paese d'origine al momento dell'adozione della decisione sulla domanda, lo *status* individuale e la situazione personale del richiedente" (punto 46, 4° trattino) e, soprattutto, debba prescindere dalle ragioni per le quali si usi la forza. Ogni diversa ricostruzione rischierebbe di confondere i due distinti piani dello *ius ad bellum* e dello *ius in bello*.

La Corte di giustizia ha, altresì, precisato che la protezione garantita dalla lett. e) dell'art. 9, par. 2, possa essere invocata solo nelle ipotesi in cui il rifiuto di prestare il servizio militare sia l'unico mezzo a disposizione del richiedente lo *status* di rifugiato per evitare di essere suo malgrado coinvolto nella commissione di crimini di guerra; cosicché la mancata attivazione della procedura per ottenere lo *status* di obiettore di coscienza impedisce – ha affermato la Corte – l'applicazione della norma in discorso, a meno che non si dimostri di non aver potuto disporre di una siffatta procedura (punto 44 s.). Invero, ci sembra che tale posizione della Corte si giustifichi alla luce dello scopo della direttiva di conferire lo *status* di rifugiato a coloro che necessitano *effettivamente* di una peculiare protezione.

Infine, con riferimento alla questione se, ai sensi delle lettere b) e c) del citato art. 9, par. 2, possano dirsi atti di persecuzione le misure in cui incorre un militare in conseguenza del suo rifiuto di prestare servizio (come la condanna a una pena detentiva e il congedo con disonore), la Corte ha chiarito che, per essere tali, occorre che le stesse raggiungano un determinato livello di gravità e, nella specie, vadano "oltre quanto necessario allo Stato per esercitare il suo legittimo diritto di mantenere una forza armata" (punti 25, 49, 50). Inoltre, il loro eventuale carattere manifestamente discriminatorio – ha continuato la Corte – va accertato comparando le sanzioni irrogate nei confronti dei militari con quelle che colpiscono altre persone e tenendo conto degli obiettivi di una normativa fondata sul legittimo diritto di mantenere una forza armata.

Su queste basi, essa ha escluso che in circostanze come quelle sussistenti nel procedimento principale fosse ravvisabile un simile carattere discriminatorio o sproporzionato delle sanzioni applicabili, idoneo a qualificarle come atti di persecuzione, sebbene, in ultimo, abbia rimesso all'autorità giurisdizionale nazionale l'accertamento dell'effettiva esistenza di siffatte circostanze.

Il Rapporto SOER 2015 dell'AEA e la nuova Strategia UE dell'ENERGIA

di MICAELA FALCONE

Il traguardo raggiunto nel corso degli anni dalla politica ambientale dell'Unione europea va ben oltre i risultati raggiunti in termini di tutela nei singoli comparti ambientali. Esso consiste nell'aver fatto proprio un approccio integrato e trasversale, che ha progressivamente favorito la convergenza di politiche diverse e dei relativi strumenti di intervento verso obiettivi comuni, in cui si bilanciano aspetti sociali, economici ed ambientali. Coordinando azioni che intrecciano diverse politiche, l'Unione europea ha nel tempo mostrato, infatti, di aver conquistato una visione globale e di lungo periodo, indispensabile per affrontare le sfide ambientali in un contesto storico in cui la globalizzazione e la diffusione di megatendenze – come quelle che riguardano la demografia, la crescita economica, i modelli di commercio, il progresso tecnologico e la cooperazione internazionale – impediscono di comprendere appieno o gestire in modo adeguato le condizioni e le politiche ambientali isolate dalle dinamiche globali.

Su queste premesse prende avvio l'analisi dello stato dell'ambiente condotta dall'Agenzia Europea dell'Ambiente (AEA), pubblicata nel marzo 2015 in un dettagliato rapporto che fornisce una sintesi dei risultati di quattro decenni di attuazione di un'agenda politica dell'UE ben definita e ambiziosa (The European environment - State and Outlook 2015 - SOER 2015). Il Rapporto SOER 2015 valuta lo stato, le tendenze e le prospettive dell'ambiente europeo in un contesto globale e per ciascuno dei principali comparti ambientali secondo le specifiche criticità (natura e biodiversità, governance degli oceani, azioni per il clima, rifiuti, conservazione delle risorse naturali, suolo, rapporto tra ambiente e salute), per poi analizzare le opportunità di ricalibrare le politiche e le conoscenze in linea con la visione del 2050.

Secondo i dati illustrati dall'AEA, le politiche ambientali e climatiche dell'Unione europea hanno complessivamente

fornito benefici sostanziali, migliorando l'ambiente e la qualità della vita, dando impulso al contempo all'innovazione, alla creazione di posti di lavoro e alla crescita. Difatti, i progressi registrati nella riduzione delle pressioni ambientali legate alle attuali tendenze di produzione e consumo hanno prodotto un reale impatto positivo sull'economia e sulla salute: il Rapporto afferma in proposito che "in molte parti d'Europa, l'ambiente è oggi probabilmente in uno stato tanto buono quanto lo era all'inizio dell'epoca industriale, grazie a inquinamento ridotto, protezione della natura e migliore gestione dei rifiuti".

La portata di questi risultati viene sicuramente meglio apprezzata nel più ampio contesto internazionale, molto cambiato rispetto alle prime politiche ambientali degli anni settanta. Alla base di questa evoluzione è una maturazione culturale basata sulla comprensione delle sfide ambientali sistemiche e della loro interdipendenza con i sistemi economici e sociali.

Nonostante i risultati raggiunti, il Rapporto evidenzia come l'Europa si trovi ancora a dover affrontare numerose sfide ambientali – in particolare la perdita di biodiversità ed il cambiamento climatico – per la cui soluzione si rendono necessarie modifiche fondamentali nei sistemi di produzione e di consumo. L'opportunità che l'UE è chiamata a cogliere in questa prospettiva attiene, secondo l'AEA, alla capacità di anticipare ed influenzare i futuri sviluppi dei modelli europei di consumo, per orientarli agli obiettivi di sostenibilità propri della *green economy*, che promuove una economia a basso impatto ambientale, basata sull'innovazione tecnologica, la



conoscenza scientifica e l'uso di energie alternative.

In questa direzione il Rapporto fa riferimento al pacchetto di misure sull'economia circolare recentemente presentato dalla Commissione europea in materia di economia, occupazione, gestione delle risorse naturali e dei rifiuti (2 luglio 2014). Questo pacchetto normativo promuove un modello economico fondato sul recupero ed il riciclo delle materie prime nella prospettiva di sostituire l'attuale modello lineare con un modello in cui i rifiuti vengono trasformati in risorse e reimmessi nel ciclo produttivo. Realizzare un percorso circolare consentirà non solo di limitare lo sfruttamento intensivo delle risorse naturali e la produzione di rifiuti, ma anche di generare crescita economica ed occupazione, implementando le opportunità di lavoro legate alla tutela ambientale (v. COM(2014)398 def.; cfr. anche M. Falcone, *Occupazione, risorse naturali e rifiuti: le proposte UE per una econo-*

mia circolare, in Sud in Europa, 2014, n. 3, reperibile online). Queste iniziative della Commissione sono frutto del recente rinnovo del quadro di indirizzo e di sostegno finanziario dell'azione europea di settore per il periodo 2014-2020, formato dal 7° Programma d'azione europeo per l'ambiente dell'UE ("Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta", decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013), e dal Piano finanziario pluriennale 2014-2020 dell'UE, la strategia Europa 2020 ed il Programma quadro per la ricerca e l'innovazione (Horizon 2020). Secondo il Rapporto SOER si tratta di strumenti normativi e finanziari ottimali per sfruttare le sinergie tra le politiche, gli investimenti e le attività di ricerca a sostegno della transizione verso un'economia verde, la cui graduale affermazione sta dimostrando come la tutela dell'ambiente rappresenti un solido investimento economico. Ne sono testimonianza la crescita di oltre il 50% delle industrie verdi negli ultimi dieci anni e l'aumento dei tassi occupazionali nei settori della gestione dei rifiuti e delle energie rinnovabili, che sempre più necessitano di figure professionali qualificate e competenze specialistiche. È opportuno segnalare una importante iniziativa recente dell'Unione europea in materia di energia: la Strategia quadro su "L'Unione dell'energia" (IP/15/4497), presentata dalla Commissione europea nel febbraio 2015. Articolata in cinque dimensioni programmatiche correlate, questa strategia definisce linee guida per completare il mercato unico dell'energia in Europa e garantire coordinamento e sicurezza dell'approvvigionamento energetico negli Stati membri. Tra le numerose iniziative previste vi sono nuovi atti legislativi per rifondere e riqualificare il mercato dell'elettricità, la garanzia di maggiore trasparenza nei contratti di fornitura di gas, una sostanziale evoluzione della cooperazione regionale come passo decisivo verso un mercato integrato con un rafforzamento del quadro regolamentare, più finanziamenti dell'UE a favore dell'efficienza energetica. Sarà introdotta, inoltre, una clausola di solidarietà per ridurre la dipendenza da singoli fornitori che faranno affidamento sui Paesi vicini (ogni Stato membro dovrà disporre di cavi elettrici che consentano di trasferire ai Paesi vicini almeno il 10% dell'energia elettrica prodotta dalle proprie centrali). L'obiettivo di fondo della nuova proposta è di riorganizzare il mercato dell'elettricità affinché, quasi equiparandolo ad una quinta libertà, diventi più "interconnesso, reattivo e rinnovabile". Inoltre, si prevede la sostanziale revisione degli interventi degli Stati nel mercato interno e la graduale eliminazione dei sussidi che hanno ripercussioni negative sull'ambiente.

Le prospettive di sviluppo del mercato dell'energia si articolano, dunque, in due direzioni: da un lato, in chiave economica, si intende accrescere la competitività delle imprese europee di settore attraverso il raggiungimento di una posizione di leadership nell'elettromobilità e l'incremento delle tecnologie per l'energia da fonti rinnovabili (spec. eolica e solare), dall'altro, si mira a promuovere la transizione verso una società a basse emissioni di carbonio, attenta alle esigenze di salvaguardia ambientale.

Assieme alla Strategia quadro sull'energia è opportuno ancora richiamare la comunicazione della Commissione sul cambiamento climatico relativa agli orientamenti europei di settore in previsione dell'accordo globale sul clima che sarà firmato a Parigi nel dicembre 2015, durante la ventunesima Conferenza delle Parti della Convenzione Quadro sui Cambiamenti climatici. Notevoli sono le aspettative legate a questo appuntamento internazionale. Difatti, a conclusione della Conferenza di Durban del 2011, le Parti contraenti avevano accettato – non senza difficoltà – di intraprendere un percorso negoziale condiviso per raggiungere nel 2015 un accordo globale, con la fissazione di impegni vincolanti anche a carico dei Paesi emergenti, da applicare a partire dal 2020. Il merito di quello che è stato chiamato "un accordo ad accordarsi" va attribuito alle pressioni esercitate dall'Unione europea che, superando il veto inizialmente posto da India e Cina alla assunzione di impegni vincolanti di riduzione dei gas serra, ha coordinato una lunga fase di negoziati, che si è via via perfezionata durante le successive Conferenze sul clima di Doha (2012), Varsavia (2013) e Lima (2014).

Proprio in preparazione della prossima Conferenza di Parigi si pone, dunque, la citata comunicazione della Commissione, che mira a un accordo trasparente, dinamico e giuridicamente vincolante, con impegni equi ed ambiziosi assunti da tutte le Parti. Essa fa proprie le decisioni prese dal Consiglio europeo di ottobre 2014, che fissa al 40% l'obiettivo di riduzione delle emissioni nocive entro il 2030 come step intermedio in vista del più ambizioso obiettivo di riduzione dell'80-90% delle emissioni entro il 2050, da validare a Parigi con il nuovo accordo.

A tale riguardo il Rapporto SOER 2015 rileva come, nonostante negli ultimi venti anni si sia registrata una significativa riduzione delle emissioni di inquinanti atmosferici, i complessi legami tra le emissioni e la qualità dell'aria fanno sì che ciò non sempre si traduca in un corrispondente miglioramento degli ecosistemi, che continuano a soffrire per fenomeni quali l'eutrofizzazione, l'acidificazione di acqua e suolo e l'assotti-



gliamento dello strato di ozono. Di fronte a queste criticità, la politica europea di settore è stata sottoposta a una sostanziale revisione, conclusasi nel 2013 con l'adozione, da parte della Commissione, del cd. "pacchetto aria pulita", che contiene una serie di misure e obiettivi volti a ridurre i carichi critici per l'ecosistema ed integrare le politiche riguardanti l'aria, il clima e la biodiversità.

Dopo il 2030, è stato individuato il limite temporale del 2050 come il momento entro il quale l'Europa dovrebbe conseguire gli obiettivi a lungo termine per il raggiungimento di livelli di inquinamento atmosferico compatibili con la salute umana e l'ambiente.

Tuttavia, come osserva il Rapporto, per quanto il futuro accordo di Parigi potrà soddisfare le più ambiziose aspettative, bisogna ricordare che evitare gli effetti transfrontalieri dell'inquinamento atmosferico rimane una problematica molto complessa e la riduzione delle emissioni in Europa potrebbe non essere abbastanza significativa da permettere il raggiungimento degli obiettivi individuati. Difatti, anche se le emissioni di gas serra si azzerassero, i cambiamenti climatici continuerebbero per molti decenni come conseguenza delle emissioni passate e dell'inerzia del sistema climatico, costituendo un costante fattore di stress per gli ecosistemi, di cui mettono a rischio struttura e funzionamento e minano la resistenza ad altre pressioni.

Sotto altro profilo, secondo il Rapporto, tutto ciò determina l'esigenza di predisporre misure di adattamento per fronteggiare i cambiamenti prodotti dall'aumento della temperatura. Solo per citarne alcuni, basti pensare al cambiamento dei cicli stagionali, alle conseguenze dell'acidificazione degli oceani su flora e fauna marine, alle alterazioni degli ecosistemi d'acqua dolce (sempre più interessati da fenomeni di siccità) e degli ecosistemi terrestri, che mostrano alterazioni nella fenologia e nella distribuzione, e della stessa agricoltura, colpita da mutazioni nella fenologia delle colture, variazione delle zone adatte alla coltivazione e cambiamenti nella produttività. L'adattamento agli effetti del cambiamento climatico deve dunque garantire che anche in condizioni diverse sia assicurata la funzionalità dei vari elementi che ci sostengono, come le infrastrutture, l'ambiente naturale e la nostra cultura, società ed economia. Al riguardo nel 2013 è stata concordata una Strategia che, all'interno delle esistenti politiche settoriali dell'UE, ha finanziato azioni ad hoc in diversi Paesi e promosso la ricerca e la condivisione di informazioni (nel giugno 2014, 21 Stati membri hanno elaborato strategie nazionali di adattamento e 12 di essi anche un piano d'azione nazionale). L'adattamento ai cambiamenti climatici infatti impone il coinvolgimento di tutti i livelli di governo, regionale, nazionale ed europeo, nonché l'integrazione delle diverse politiche settoriali coinvolte, affinché si prendano in considerazione sinergie multiple e compromessi tra obiettivi concorrenti per generare, attraverso approcci di gestione integrati, effetti benefici collaterali.

Alla luce di quanto illustrato, la chiave della sostenibilità ambientale ed economica sembra, dunque, potersi basare su due concetti fondanti: integrazione e transizione. Al primo, per il quale si intende integrazione tra i diversi livelli di governo e tra le diverse politiche, si è appena fatto cenno. Il secondo attiene, invece, alla improrogabile transizione verso un'economia verde.

Come argomentato in proposito dal Rapporto, "questo passaggio comporterà la riconciliazione della prospettiva a lungo termine delle politiche ambientali con il centro d'interesse relativamente a breve termine delle politiche economiche e sociali. A ragione, i decisori politici danno a questioni come la disoccupazione e le disuguaglianze sociali maggiore enfasi, perché la società si aspetta azioni e risultati immediati. Un'enfasi minore è data ad azioni più a lungo termine che danno benefici meno immediati e visibili, come le azioni per ripristinare la resilienza dell'ecosistema. Questi diversi quadri

temporali rappresentano un'ulteriore criticità poiché raggiungere la visione e gli obiettivi a lungo termine dipende dalle azioni e dagli investimenti a breve e medio termine. In termini di politica, l'UE deve assicurare che i traguardi e gli obiettivi nell'intervallo temporale 2020-2030 garantiscano un percorso praticabile per realizzare la visione del 2050".

Concretamente, l'azione dell'UE a sostegno della transizione si articola in approcci politici che, ancorati ai quattro principi fondanti il diritto europeo dell'ambiente (prevenzione, precauzione, chi inquina paga e correzione dei danni causati all'ambiente), possono definirsi con 4 parole: "mitigare" (che comprende le politiche che mitigano il degrado ambientale e si incentrano sulla riduzione delle pressioni ambientali o sulla compensazione degli effetti nocivi dell'uso delle risorse sulla salute delle persone e sugli ecosistemi), "adattare" (politiche rivolte ad anticipare gli effetti negativi di specifici cambiamenti ambientali e a prevenire o ridurre al minimo il danno che essi causano), "evitare" (politiche basate sul principio di precauzione per evitare danni potenziali in situazioni incerte e sviluppare le tecnologie emergenti) e "ripristinare" (ovvero le politiche incentrate sul recupero del degrado ambientale e di altri costi imposti alla società). Data la complessità degli aspetti – economico, sociale, ambientale – interessati dalla transizione alla *green economy*, il Rapporto SOAR 2015 suggerisce di implementare l'intervento combinato dei quattro approcci insieme, sia in termini di attuazione delle politiche esistenti che di ulteriore progettazione. Questa transizione implica, infatti, di andare oltre l'efficienza economica e le strategie di ottimizzazione, considerando i cambiamenti di tutta la società. In questo processo di transizione le politiche ambientali e climatiche hanno un ruolo centrale, in merito al quale sembra potersi attribuire al 7° Programma d'azione ambientale un efficace ruolo di indirizzo per i prossimi anni. Difatti, sebbene un giudizio potrà esprimersi solo a conclusione del suo mandato, la nuova programmazione appare condivisibile nella maggiore attenzione rivolta agli strumenti giuridici, alle azioni multilivello e agli strumenti finanziari, indispensabili per garantire complementarità e coerenza di intervento. Certamente l'azione ambientale dell'Unione europea si è evoluta significativamente negli anni, mostrando crescente coraggio e maggiore prontezza nell'affrontare sfide sistemiche sempre più complesse. Tuttavia, come conclude il Rapporto, occorre maggiore ambizione da parte delle politiche sull'ambiente e di quelle collegate per realizzare gli obiettivi a lungo termine posti dall'UE. Posto ciò, la visione comune sempre più condivisa dai decisori politici ed il quadro di indirizzo e di sostegno finanziario dell'azione ambientale appena rinnovato lasciano ben sperare in una futura governance europea di percorsi di transizione credibili e fattibili.



**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

Studi sull'integrazione europea

numero 1 - 2015 | anno X



Rivista quadrimestrale

CACUCCI EDITORE
BARI

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

abbonamento Italia:
80.00 €

abbonamento Estero:
160.00 €

fascicolo:
28.00 €

soci SiDi:
sconto 10%

ANNO X, n. 1, 2015

ARTICOLI

Paolo FOIS
Il principio di prossimità nel diritto dell'Unione e il suo controverso rapporto con quello di sussidiarietà

Paolo MENGOZZI
La rilevanza giuridica e l'ambito di applicazione della Carta alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia

Claudio ZANGHI
La mancata adesione dell'Unione europea alla CEDU nel parere negativo della Corte di giustizia UE

Giovanni CELLAMARE
In tema di controllo della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'operare del sistema c.d. di Dublino

Giulio PERONI
Il recesso dall'euro: una via percorribile, ma non auspicabile

Federico FERRI
Diritto dell'Unione europea e *green economy*: riflessioni su un rapporto ancora troppo "verde"

NOTE E COMMENTI

Anna IERMANO
Il *favor* della Corte di giustizia dell'Unione europea per gli *abogados* italiani: note a margine della sentenza *Torresi* del 17 luglio 2014

Gabriele ASTA
Advisory Jurisdiction and Fertilization between Courts: to what Extent Could San José Borrow from Strasbourg?

Isabella QUERCI
Cancellazione da *black list* in corso di causa e perdurante interesse ad agire: la posizione della Corte di giustizia nel caso *Abdulrahim*

RECENSIONI

Angela DEL VECCHIO, Paola SEVERINO (a cura di), Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale, Cedam, 2014 (M. Castellaneta)

Arianna ANDREANGELI, Private Enforcement of Antitrust: Regulating Corporate Behaviour through Collective Claims in the EU and US, Cheltenham, UK - Northampton, MA, USA Edward Elgar, 2014, pp. V-405 (S. Mazzilli)

Libri ricevuti

Indice degli autori

Solidarietà in materia di ASILO e contrasto all'IMMIGRAZIONE IRREGOLARE

di GIUSEPPE MORGESE

1. Nel marzo scorso, l'Unione europea ha intrapreso due iniziative dirette, in un caso, ad alleviare gli oneri derivanti dall'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale in Italia e, nell'altro, a disporre di nuovi strumenti di contrasto all'immigrazione irregolare.

Le iniziative appena menzionate, benché gestite da due diverse agenzie dell'UE, risultano accomunate dalla circostanza per cui i migranti provenienti dai Paesi dell'Africa centrale e orientale seguono un percorso ormai noto: via terra fino in Libia, Tunisia ed Egitto e, successivamente, via mare attraverso il Mediterraneo centrale e orientale per giungere sulle coste dei Paesi alle frontiere meridionali dell'Unione (Italia, Malta, Spagna, Grecia). Per questa ragione, tali flussi comportano non solo un onere significativo in capo a questi ultimi Paesi derivanti dalle costose operazioni di ricerca e soccorso in mare e dalle misure di accoglienza, ma anche la necessità di contrastare un fenomeno incoraggiato e sfruttato dalla criminalità organizzata transnazionale.

2. Con riguardo alla solidarietà tra Stati membri si ricorda l'art. 80 TFUE, in base al quale “[l]e politiche dell'Unione [in materia di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione] e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati [in tali materie] contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio”.

Il principio di solidarietà ha natura facoltativa, poiché si richiede la sua attuazione solo “ogniqualvolta necessario”. In altri termini, gli atti in materia di controlli delle frontiere, asilo e immigrazione possono prevedere misure aggiuntive di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità qualora gli Stati incon-

trino difficoltà nella loro attuazione. Il carattere facoltativo di questo principio implica che la sua attuazione ricada, in buona sostanza, nella discrezionalità delle istituzioni legislative dell'Unione. Nel settore dell'asilo, le misure di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri, che si collocano nell'alveo del Sistema europeo comune di asilo (SECA), assumono le forme più diverse pur essendo riconducibili a due ampie categorie: quelle *non finanziarie* (es. la cooperazione amministrativa, la ricollocazione dei richiedenti asilo e il trattamento congiunto delle domande; in una prospettiva esterna, il reinsediamento, i programmi di protezione regionale e le procedure di ingresso protetto) e quelle *esclusivamente finanziarie* (basate principalmente sulle risorse del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione). Nel 2011, la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 2 dicembre 2011, sul rafforzamento della solidarietà all'interno dell'UE in materia di asilo – Un programma dell'UE per una migliore ripartizione delle responsabilità e maggiore fiducia reciproca, COM(2011)835 def. –, ha riconosciuto l'importante ruolo della solidarietà nel SECA soprattutto alla luce dell'interdipendenza dei sistemi nazionali di asilo degli Stati membri, ribadendo peraltro che essa deve andare di pari passo con la responsabilità.

Tra le misure di solidarietà, assumono rilievo ai nostri fini quelle adottate dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA). Questa agenzia dell'UE – istituita con il regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010 – si occupa di sostenere gli sforzi degli Stati membri nell'attuazione di una politica di asilo più coerente ed equa (es. individuando le buone prassi, organizzando formazioni a livello europeo e miglio-

rando l'accesso a informazioni affidabili sui Paesi d'origine dei richiedenti protezione internazionale) e di prestare sostegno tecnico e operativo agli Stati membri sottoposti a “particolare pressione” (cioè, che ricevono un rilevante numero di domande di asilo in uno specifico periodo di tempo) mediante l'invio di esperti destinati ad affiancare le autorità nazionali degli Stati in questione.

È questo il contesto in cui si colloca l'accordo dell'11 marzo 2015 tra l'UESA e l'Italia, relativo al prolungamento del piano di sostegno speciale in materia di asilo del 2013. L'accordo tiene conto delle richieste del Governo italiano nel senso di una maggiore condivisione delle responsabilità in materia di controllo delle frontiere marittime, di asilo e di immigrazione, soprattutto alla luce delle periodiche stragi di migranti al largo delle coste dell'isola di Lampedusa. Mediante le misure concordate, che saranno poste in essere in collaborazione con gruppi di sostegno formati da personale dell'UESA e di altri Stati membri, l'agenzia UE si propone di rafforzare la complessiva gestione e gli *standards* del sistema italiano di protezione internazionale alla luce dell'attuazione del SECA.

Come si è detto, l'UESA e l'Italia avevano concordato già nel giugno 2013 un piano di sostegno speciale, diretto a rafforzare i livelli qualitativi del sistema di asilo e di accoglienza. Il piano del 2013 prevedeva, infatti, l'impegno dell'UESA a predisporre in Italia, fino alla fine del 2014, alcune azioni di supporto operativo che comprendevano la raccolta di dati, la specializzazione del personale destinato a reperire informazioni provenienti dai Paesi di origine (al fine di migliorare l'acquisizione dei dati di fatto con cui esaminare le richieste di protezione internazionale), il perfezionamento delle procedure di applicazione del c.d. “sistema Dublin”, la gestione

delle situazioni di emergenza derivanti dai flussi di migranti, il miglioramento delle condizioni di accoglienza nonché una formazione più approfondita dei componenti delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e dei giudici che si occupano di tali problematiche. Il piano di sostegno del marzo 2015 – operativo fino all'aprile 2016, dunque per 12 mesi – contempla, in primo luogo, un intervento a lungo termine in favore delle suddette Commissioni territoriali per snellire e migliorare la procedura per il riconoscimento delle domande presentate in Italia: dette misure riguardano le informazioni sui Paesi di origine, la preparazione dei fascicoli delle domande di protezione internazionale e il rafforzamento delle misure di accoglienza (es. per i minori non accompagnati). Ciò dovrebbe accelerare le attività burocratico-amministrative, lasciando ai componenti delle Commissioni territoriali il compito principale di esaminare in maniera qualitativamente migliore la situazione personale dei richiedenti protezione.

In secondo luogo, si prevede la riduzione dell'arretrato relativo all'applicazione delle procedure Dublino (che rappresenta un significativo "collo di bottiglia"), mediante l'affiancamento dell'Unità Dublino presso il Ministero degli Interni e la predisposizione di una procedura armonizzata per il trattamento dei casi di presa e ripresa in carico. In terzo luogo, viene disciplinato un intervento in favore della Commissione nazionale, rivolto alla formazione del personale ivi impiegato e al rafforzamento dell'Unità COI (*Country of Origin*, istituita nell'autunno del 2014).

3. La seconda iniziativa del marzo 2015 è stata avviata dall'agenzia Europol con la creazione del *Joint Operational Team (JOT) MARE*, finalizzato al controllo marittimo per la lotta ai trafficanti e all'immigrazione clandestina.

Si tratta di un gruppo di *intelligence* formato da funzionari Europol ed esperti degli Stati membri, il cui scopo è affrontare i gruppi criminali organizzati che sfruttano i transiti via mare dei migranti irregolari nel Mediterraneo verso l'Europa e si occupano dei successivi movimenti secondari all'interno degli Stati membri UE. Il gruppo registra la partecipazione di 13 Stati dell'UE (Belgio, Cipro, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Svezia) e la cooperazione con Frontex e l'Interpol. L'iniziativa in questione – già prefigurata dal direttore dell'Europol durante il Consiglio "Giustizia e Affari Interni" del 9 ottobre 2014 – si è resa ancor più necessaria alla luce del rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne e della lotta all'immigrazione irregolare dopo i noti attentati alla redazione del giornale parigino *Charlie Hebdo* del gennaio scorso. Secondo il Commissario UE alle Migrazioni, agli Affari Interni e alla Cittadinanza, peraltro, il JOT MARE fa parte di un più ampio sforzo multidisciplinare di cooperazione tra gli Stati membri, sostenuti da Europol e Frontex, per affrontare la criminalità organizzata grave. Del resto, che il problema non sia di poco conto lo dimostra anche la recente operazione coordinata da Europol in alcuni Stati membri che ha visto l'arresto di 77 individui sospettati di traffico di migranti su larga scala dal Kosovo.

Il JOT MARE si propone di colpire le organizzazioni criminali nei Paesi di origine, di transito e di destinazione dei flussi migratori, con particolare attenzione al percorso via mare e ai movimenti secondari all'interno degli Stati UE. Esso ha il compito di garantire la disponibilità di dati concernenti le migrazioni attraverso mezzi navali, analizzare i dati disponibili sulle organizzazioni criminali coinvolte in questa forma di migrazione, dare avvio a operazioni di investigazione e di *intelligence*, nonché diramare avvisi e allarmi immediati. Nel

primo anno di attività, l'attività del JOT MARE si limiterà alle questioni concernenti la facilitazione dei migranti irregolari nel Mediterraneo a medio o lungo termine, mentre solo successivamente si valuterà la possibilità di estenderne il campo d'azione anche ad altri fenomeni correlati (es. contrabbando di merci illegali e terrorismo).

A tal fine si prevede l'impiego di numerose fonti di informazione, provenienti ad es. dalle forze di polizia e di frontiera, dai servizi immigrazione, dai centri di sorveglianza nazionale e di *intelligence*, dalle strutture ministeriali deputate agli affari esteri e dalle rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero. Quanto alla collaborazione con altri organismi, il nuovo gruppo dell'Europol può condividere solo informazioni strategiche con Frontex, essendo lo scambio di quelle personali possibile solo a seguito di un accordo scritto non ancora siglato; quanto all'Interpol, possono essere scambiate informazioni operative e strategiche riguardanti la situazione nei Paesi terzi.

Il JOT MARE ha la possibilità di elaborare le informazioni raccolte predisponendo *documenti di avvio d'investigazione* (diretti a fornire agli Stati rapporti *ad hoc* per l'avvio di nuove operazioni), *notificazioni d'intelligence* (per risolvere eventuali lacune su apposita richiesta di uno Stato) e *allarmi preventivi* (la cui finalità è quella di illustrare nuove tendenze, percorsi e *modus operandi*).

Sul piano interno, si noti che l'Italia ha dato seguito all'iniziativa dell'Europol provvedendo a individuare un punto di contatto nazionale (presso il Servizio Centrale Operativo della Polizia di Stato) e avviare le procedure per il distacco di un esperto nazionale.



Gli AIUTI DI STATO PER LA CULTURA e la conservazione del patrimonio

di MICAELA LASTILLA*

* Dottoranda in Principi giuridici ed istituzionali fra mercati globali e diritti fondamentali, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

La revisione del regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione, del 6 agosto 2008, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato (regolamento generale di esenzione per categoria) rappresenta un elemento centrale della strategia di modernizzazione degli aiuti di Stato, avviata dalla Commissione con la comunicazione dell'8 maggio 2012, COM(2012)209 def. Quest'ultima mira a snellire e razionalizzare la (seppur sempre rigorosa) normativa in materia di aiuti di Stato, concentrando il controllo *ex ante* della Commissione sui casi di maggiore impatto sul mercato interno e rafforzando la cooperazione tra gli Stati membri nell'applicazione di tali norme.

Nell'intento di ampliare il novero delle categorie di aiuti esentati dall'obbligo di notifica e autorizzazione preventiva della Commissione, il nuovo regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato, in vigore dal 1° luglio 2014, introduce, tra le nuove categorie in esenzione, gli aiuti alla cultura e alla conservazione del patrimonio (Capo III, Sez. 11, articoli 53 e 54, quest'ultimo specificamente dedicato ai regimi di aiuti a favore delle opere audiovisive).

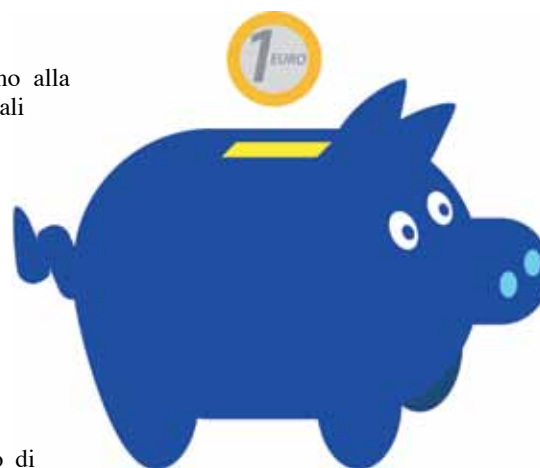
La *ratio* di tale novità risiede nella necessità che le norme in materia di aiuti di Stato riconoscano le specificità della cultura e delle attività economiche ad essa collegate, "tenendo presente la duplice natura della cultura quale bene economico che offre notevoli opportunità per creare ricchezza e occupazione, da un lato, e veicolo di identità, valori e contenuti che rispecchiano e forgianno la nostra società, dall'altro" (72° 'considerando'). In particolare, la logica dell'intervento normativo risiede nella necessità di bilanciare il controllo sugli aiuti di Stato, a presidio di un corretto funzionamento del mercato interno, con

il rafforzamento del sostegno alla cultura. Da un lato, dunque, tali sovvenzioni vengono qualificate come aiuti di Stato, e pertanto circondate da opportune procedure di controllo, e dall'altro le si assoggetta a un regime di controllo *ex post* che consenta un ampio sostegno alla cultura da parte degli Stati.

La cultura è stata inserita tra le politiche UE dal Trattato di Maastricht (attuale art. 167 TFUE), che ha comportato anche l'introduzione dell'"eccezione culturale" tra gli aiuti che possono essere considerati compatibili con il mercato interno "quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune" (attuale art. 107, par. 3, lett. d), TFUE). Tuttavia, ai sensi del TFUE, l'applicazione della fattispecie eccezionale è rimessa ad una valutazione ampiamente discrezionale della Commissione, deputata a valutare l'effettiva compatibilità della misura di aiuto con il corretto funzionamento del mercato interno.

Con il nuovo regolamento generale di esenzione 651/2014, invece, gli aiuti a sostegno della cultura possono essere erogati dagli Stati membri senza che sia necessaria la notifica preventiva e l'autorizzazione da parte della Commissione. Entro venti giorni lavorativi dall'entrata in vigore della misura di aiuto concessa, gli Stati hanno però l'onere di inviare, tramite il sistema di notifica elettronica della Commissione, le informazioni sintetiche relative alla misura medesima nel formato standardizzato contenuto nell'allegato II del regolamento, nonché un *link* che rimandi al testo integrale della misura di aiuto (art. 11). Un ulteriore obbligo procedurale a carico degli Stati membri consiste nell'invio di una relazione annuale relativa all'applicazione del regolamento, sempre in formato elettronico.

Come si evince dal par. 3 dell'art. 53,



nel settore in esame il regolamento contempla sia gli aiuti al funzionamento sia quelli agli investimenti, le cui discipline si diversificano in tema di costi ammissibili e soglie di notifica, superate le quali la procedura di comunicazione *ex post* non può più operare.

Affinché nel settore culturale siano considerati compatibili con il mercato interno *ex art.* 107, par. 3, TFUE, e possano dunque essere concessi dagli Stati membri senza l'obbligo di notificarli previamente alla Commissione, è necessario che gli aiuti rispettino le condizioni generali del Capo I, nonché quelle specifiche contenute nello stesso art. 53 del regolamento in parola.

Il riferimento alle "condizioni generali" riguarda, in primo luogo, il rispetto delle soglie di notifica previste dall'art. 4 per ogni categoria di aiuto. In tema di cultura e conservazione del patrimonio, la soglia superata la quale l'aiuto di Stato deve essere previamente notificato alla Commissione è stabilita all'art. 4, par. 1, lett. z): si tratta di 100 milioni di euro per progetto (aiuti agli investimenti) e di 50 milioni di euro per impresa e per anno (aiuti al funzionamento). Un'ulteriore "condizione generale" che gli aiuti per la cultura devono rispettare affinché operi la disciplina prevista dal regolamento consiste nella trasparenza dell'aiuto stesso: come indicato dall'art. 5 del regolamento, infatti, esso si applica solo agli aiuti per i quali è possibile calcolare *ex ante* l'equivalente sovven-

zione lordo, vale a dire il valore nominale dell'aiuto al lordo delle imposte, senza che sia necessario effettuare una valutazione dei rischi.

Inoltre, coerentemente con la logica sottesa alla legittimità degli aiuti di cui già al precedente regolamento, essi devono essere idonei a produrre un effetto di incentivazione (art. 6), principio che implica una analisi fattuale comparativa tra la situazione che si avrebbe in assenza dell'aiuto con quella in sua presenza. Si noti peraltro che, a conferma del *favor* espresso dalla Commissione in tema di sostegno al settore culturale, in tema di aiuti per la cultura e la conservazione del patrimonio che soddisfino le condizioni dell'art. 53, l'effetto di incentivazione non è richiesto o si presume esistente (art. 6, par. 5, lett. h).

Infine, tra le "condizioni generali" delle sovvenzioni pubbliche per la cultura, deve annoverarsi il rispetto del limite del cumulo degli aiuti. Ai sensi del nuovo regolamento, gli aiuti con costi ammissibili individuabili sono liberamente cumulabili con altri aiuti di Stato solo se le varie misure riguardano costi ammissibili diversi. Se, invece, le misure si riferiscono agli stessi costi ammissibili, il cumulo di più aiuti, inclusi quelli *de minimis* (ovvero inferiori a 200.000 euro) è consentito solo nei limiti dell'importo massimo di aiuto stabilito nel regolamento (art. 8).

Passando alle "condizioni specifiche" contenute nell'art. 53, rileva in primo luogo che l'aiuto sia concesso per uno degli obiettivi o attività culturali elencati al par. 2, le cui lettere – dalla a) alla f) – prevedono sei macroaree, idonee a comprendere la gamma completa delle espressioni artistico-culturali, materiali e immateriali, incluse le infrastrutture e il patrimonio naturale connesso a quello culturale o formalmente riconosciuto come tale. Nello specifico, vengono annoverati musei, archivi, biblioteche, teatri e organizzazioni del settore dello spettacolo dal vivo, il patrimonio materiale nella sua accezione più ampia (comprendente siti archeologici e monumenti), quello naturale, il patrimonio immateriale in tutte le sue forme (inclusi costumi e artigianato del folklore tradizionale), gli eventi artistici o culturali, i festival, gli spettacoli, le attività di educazione e sensibilizzazione culturale e artistica, la scrittura e tutto quanto concerne *editing*, produzione, distribuzione e digitalizzazione di musica e opere letterarie.

Passando in rassegna tale elenco risulta evidente l'approccio della Commissione, teso ad ampliare il più possibile l'ambito delle attività culturali che possono ricevere aiuti da parte degli Stati, usufruendo del regime previsto dal regolamento di esenzione per categoria. In definitiva, risultano escluse dall'applicazione di tale disciplina solo le attività che, pur presentando un aspetto culturale, hanno un carattere prevalentemente commerciale a causa del maggiore rischio di distorsione della concorrenza, come la stampa e i periodici, nonché le attività commerciali quali la moda, il design o i videogiochi.

La tipologia dei soggetti potenzialmente beneficiari degli aiuti per la cultura è altrettanto variegata, anche perché, nonostante gli aiuti di Stato rilevino solo se concessi alle imprese, la definizione di "impresa" a cui far riferimento nell'ordinamento dell'Unione è decisamente ampia. Come stabilito nell'art. 1 dell'Allegato I del regolamento (UE) n. 651/2014 – che riprende la costante giurisprudenza della Corte di giustizia – si considera "impresa" qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, ovvero offra beni o servizi su di un determinato mercato indipendentemente dalla sua forma giuridica. La norma specifica, inoltre, che sono considerate tali le entità che esercitano un'attività artigianale o altre attività a titolo individuale o familiare, le società di persone o le associazioni che esercitano regolarmente un'attività economica. Pertanto, ai fini della disciplina relativa agli aiuti di Stato, e sempre che svolgano un'attività economica potenzialmente aperta alla concorrenza, rientrano nella definizione di imprese anche le associazioni senza scopo di lucro e gli enti pubblici.

Quanto all'intensità dell'aiuto di Stato concesso nel settore

culturale, vengono stabiliti gli importi massimi diversificati a seconda che la sovvenzione pubblica sia superiore o inferiore a un milione di euro (art. 53, paragrafi 6, 7 e 8). Per gli aiuti che superano tale cifra e che sono rivolti agli investimenti, opera il limite della differenza tra i costi ammissibili e il risultato operativo dell'investimento stesso; per quelli al funzionamento, l'importo dell'aiuto non può coprire una somma superiore alle perdite di esercizio e un utile ragionevole nel relativo periodo. Per gli aiuti di entità inferiore, invece, il par. 8 prevede una semplificazione, stabilendo che, in alternativa al metodo di cui ai precedenti paragrafi, l'importo massimo possa essere fissato all'80% dei costi ammissibili. Ciò implica che, per la restante parte dei costi, il soggetto beneficiario dovrà necessariamente rivolgersi al mercato. Tale impostazione è in linea con l'ormai consolidato orientamento della Commissione, teso a qualificare come impresa ogni entità che svolga un'attività culturale.

La nozione di "impresa culturale e creativa" viene fatta risalire alla legislazione del Regno Unito: alla fine degli anni '90, infatti, la prima amministrazione Blair istituì una *Task Force* delle industrie creative per sostenere queste ultime quali "promotori economici", ovvero industrie che hanno origine nella creatività, nell'abilità e nel talento individuali, e che hanno, inoltre, un potenziale per creare ricchezza e lavoro. Come si evince dal libro verde della Commissione del 27 aprile 2010, *Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare*, COM(2011)183 def., l'Unione europea ha abbracciato pienamente tale approccio, sviluppando, in linea con la strategia Europa 2020, modalità di sostegno sempre più intense alle imprese culturali e creative.

Tra queste rileva il programma *Europa Creativa*, che sostituisce i programmi Cultura e MEDIA, e con il quale la Commissione stanzerà, nel periodo 2014-2020, circa 1,5 miliardi di euro. Ulteriori risorse sono previste nei programmi operativi dei Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020, gestiti a livello nazionale e regionale. Circa il 2% dei 42 miliardi di euro attribuiti all'Italia sono finalizzati al miglioramento delle condizioni di offerta e fruizione del patrimonio culturale nelle aree di maggiore attrazione. Metà di questi fondi sono stanziati a favore di Campania, Puglia, Calabria, Basilicata e Sicilia, nelle quali è previsto un apposito Programma Operativo Nazionale (PON) "Cultura", cofinanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale. Inoltre, è prevista dal 2016 la predisposizione di un meccanismo di garanzia finanziaria di 750 milioni di euro a sostegno delle piccole imprese del settore culturale.

I dati relativi all'attuale scenario delle imprese culturali e creative indicano che esse rappresentano il 3,5%, di tutti i prodotti e servizi realizzati nell'UE ogni anno, generando posti di lavoro per 6,7 milioni di persone, circa il 3% della manodopera europea. Non stupisce, pertanto, che la tendenza sia quella di un potenziamento del sostegno di tale settore.

D'altro canto, la consapevolezza dell'Unione in merito al potenziale economico del settore già emerge dall'Agenda europea per la cultura del 2007, in cui la cultura è definita "fattore essenziale per conseguire gli obiettivi strategici dell'UE in materia di prosperità, solidarietà e sicurezza e garantire nel contempo una presenza più forte sulla scena internazionale, promuovere la diversità culturale e il dialogo interculturale, e quale catalizzatore della creatività nel quadro della crescita e dell'occupazione, nonché elemento essenziale delle relazioni internazionali dell'Unione".

In tal senso, il nuovo regolamento (UE) 651/2014, con l'inclusione degli aiuti erogati dagli Stati alle imprese culturali tra le categorie esentate dalla macchinosa procedura della notifica preventiva alla Commissione, rafforza ulteriormente il contributo dato da questo settore all'economia, nella consapevolezza che la cultura sia non solo il collante del processo di integrazione europea, ma anche uno strumento essenziale per un'Europa competitiva a livello globale.

Il principio di LIBERA CIRCOLAZIONE DEI LAVORATORI tra deroghe e restrizioni

di MARZIA FEDERICA CANNITO*

* Dottoranda in Principi giuridici ed istituzionali fra mercati globali e diritti fondamentali, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Il principio della libera circolazione dei lavoratori subordinati, siano essi operai, impiegati, dirigenti o persone in cerca di occupazione, è regolato dall'articolo 45 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e costituisce uno dei quattro principi fondamentali dell'Unione, insieme alla libertà di circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali, finalizzati all'instaurazione del mercato interno. Sebbene al principio della libera circolazione dei lavoratori si debba riconoscere il contenuto più ampio possibile, lo stesso art. 45 TFUE prevede alcuni temperamenti, con riferimento sia "ai motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica", sia "agli impieghi nella pubblica amministrazione".

Esso, infatti, ai paragrafi da 1 a 3, sancisce l'abolizione di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità tra i lavoratori degli Stati membri; tuttavia, al par. 4, prevede che le disposizioni di tale articolo non siano applicabili agli impieghi nella pubblica amministrazione.

Secondo costante giurisprudenza della Corte di Giustizia "si devono considerare impieghi nella pubblica amministrazione (...), tutti quegli impieghi che implicano una partecipazione, diretta o indiretta, all'esercizio del pubblico potere ed alle funzioni che hanno per oggetto la salvaguardia degli interessi generali dello Stato o delle altre comunità pubbliche e che presuppongono, per questo motivo, da parte dei titolari dell'impiego, l'esistenza di un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello Stato nonché la reciprocità dei diritti e dei doveri che sono il fondamento del vincolo di cittadinanza".

Ora, il caso che la Corte ha risolto con sentenza del 10 settembre 2014, causa C-270/13, e che ci accingiamo ad analizzare, ha per oggetto l'interpretazione degli articoli 45 TFUE, 49 TFUE, 51 TFUE, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, nonché degli articoli 15 e 21, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. La domanda in questione è

stata proposta dal Consiglio di Stato italiano nell'ambito di una controversia tra il sig. Haralambidis, cittadino greco, e il sig. Casilli, in merito alla nomina del primo a presidente dell'autorità portuale di Brindisi.

Il 6 aprile 2010, data di scadenza del mandato del presidente della suddetta autorità portuale, infatti, è stato avviato il procedimento per la nomina di un nuovo presidente da parte del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e, nell'ambito di tale procedimento, la provincia di Brindisi, il comune di Brindisi, e la camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Brindisi hanno designato ciascuno, una terna di esperti nei settori dell'economia dei trasporti e portuale, tra i quali, appunto, il sig. Haralambidis e il sig. Casilli. Con decreto del 7 giugno 2011, il Ministro ha nominato il primo, presidente dell'autorità portuale di Brindisi; di contro, il sig. Casilli ha proposto ricorso dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia chiedendo l'annullamento di tale decreto, sostenendo che il sig. Ha-



ralambidis non poteva essere nominato presidente di tale autorità poiché non in possesso di cittadinanza italiana. In seguito all'accoglimento del suddetto ricorso sul fondamento dell'art. 51 della Costituzione italiana, quest'ultimo ha interposto appello dinanzi al giudice del rinvio.

In questo contesto, il Consiglio di Stato, nutrendo dubbi sulla natura dell'attività esercitata dal presidente di un'autorità portuale, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte, con ordinanza dell'8 gennaio 2013, diverse questioni pregiudiziali, tra le quali, la seguente risulta essere quella di maggior rilievo: "Apparendo inconferente al caso di specie l'esclusione disposta dall'art. 45 par. 4 TFUE, in quanto riguardante (...) le ipotesi di lavoro subordinato con le pubbliche amministrazioni (nel caso di specie non sussistente), ed essendo comunque l'incarico fiduciario di presidente dell'autorità portuale di Brindisi riguardabile quale "attività di lavoro" in senso lato, (...) se la clausola di riserva per l'espletamento dell'incarico medesimo a favore dei soli cittadini italiani sostanzialmente – o meno – una discriminazione sulla nazionalità vietata dall'art. 45 medesimo (...)".

La Corte comincia la sua analisi partendo dalla risoluzione del primo dubbio del giudice del rinvio e cioè se l'attività esercitata dal presidente di un'autorità portuale possa essere qualificata come rapporto di lavoro subordinato ai sensi dell'art. 45 TFUE. Essa rileva, anzitutto, che dev'essere considerato "lavoratore", ai fini di tale disposizione, chiunque svolga attività reali ed effettive, ad esclusione di attività talmente ridotte da porsi come puramente marginali e accessorie.

La caratteristica del rapporto di lavoro è data, secondo la giurisprudenza della Corte, dalla circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceve una retribuzione e, nel caso in esame, le attività del presidente di un'autorità portuale sono esercitate sotto la direzione e il controllo del Ministro, pertanto nell'ambito di un rapporto di subordinazione. Quanto alla remunerazione del presidente stesso, essa è versata come corrispettivo per lo svolgimento dei compiti che gli sono affidati dalla legge e presenta quindi le caratteristiche di prevedibilità e regolarità insite in un rapporto di lavoro subordinato. Alla luce di tali rilievi, il presidente di un'autorità portuale va considerato un lavoratore ai sensi dell'art. 45, par. 1, TFUE.

Chiarito quindi che tale incarico integra un rapporto di lavoro subordinato, la Corte, al fine di trovare risposta al secondo quesito posto dal giudice del rinvio, e cioè se l'incarico di presidente di un'autorità portuale rientri tra le deroghe al principio di libera circolazione dei lavoratori subordinati sancito al par. 4 dell'art. 45 TFUE, passa prima ad un'attenta analisi della normativa italiana, e, in secondo luogo, alla disamina delle funzioni attribuite alla figura di presidente di un'autorità portuale, per verificare se queste comportino l'esercizio di poteri d'imperio e la tutela degli interessi generali dello Stato, tali da giustificare la riserva a favore dei soli cittadini italiani.

Anzitutto, l'art. 51 della Costituzione dichiara che: "Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici ed alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge" e che "la legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini, gli italiani non appartenenti alla Repubblica". La Corte, inoltre, ponendo ancora l'accento sulla normativa italiana, sottolinea che l'art. 38, paragrafi 1 e 2, del d. lgs. n. 165/2001, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle

amministrazioni pubbliche, così dispone: "I cittadini degli Stati Membri dell'Unione Europea possono accedere ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche che non implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attengono alla tutela dell'interesse nazionale. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (...) sono individuati i posti e le funzioni per i quali non può prescindere dal possesso della cittadinanza italiana, nonché i requisiti indispensabili all'accesso dei cittadini di cui al comma 1". Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 174/1994 (regolamento recante norme sull'accesso dei cittadini degli Stati Membri dell'Unione Europea ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche) designa i posti e le funzioni per i quali è richiesta la cittadinanza italiana e, all'art. 1, par. 1, lett. b), così prevede: "I posti delle amministrazioni pubbliche per l'accesso ai quali non può prescindere dal possesso della cittadinanza italiana sono i seguenti: (...) b) i posti con funzioni di vertice amministrativo delle strutture periferiche delle amministrazioni pubbliche dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, degli enti pubblici non economici, delle province e dei comuni nonché delle regioni e della Banca d'Italia".

Dall'ordinanza di rinvio emerge che l'autorità portuale è un organismo pubblico, creato dalla legge n. 84/1994, recante riordino della legislazione in materia portuale. L'art. 6 della suddetta legge così prevede: "Nei porti di (...) Brindisi, è istituita l'autorità portuale".

Nel caso di specie, vi sono due compiti, attribuiti al presidente di un'autorità portuale, che comportano poteri coercitivi nei confronti dei cittadini e che sembrano essere esercitati non solo nell'interesse della stessa autorità portuale ma anche nell'interesse della comunità. Essi sono, in primo luogo, il potere di adottare un ordine che ingiunga ad una persona che abbia occupato abusivamente una zona del demanio marittimo dello Stato, di ripristinare lo *status quo* entro un termine stabilito e, in caso di mancata esecuzione di detto ordine, di provvedere a tale ripristino *ex officio*, a spese del contravventore (art. 8, comma 3, l. n. 84/94, lett. h); in secondo luogo, il compito di assicurare la navigabilità nell'ambito portuale nonché l'esecuzione dei lavori di escavazione e manutenzione dei fondali marini, compito riguardo al quale, in casi di necessità ed urgenza, il presidente dispone del potere di adottare provvedimenti di carattere coattivo. Tali competenze, continua la Corte in un ulteriore passaggio della sentenza, implicando l'esercizio di poteri d'imperio, possono rientrare nella deroga alla libera circolazione dei lavoratori prevista dall'art. 45, par. 4, TFUE, ma è necessario anche che tali poteri non siano esercitati solo sporadicamente ed in circostanze del tutto eccezionali, ma in modo abituale da detto titolare e non rappresentino una parte molto ridotta delle sue attività, come invece risulta dalle informazioni comunicate dal Governo italiano, secondo le quali i poteri del presidente di un'autorità portuale costituiscono una parte piuttosto limitata e marginale delle sue mansioni, che presentano in generale, un carattere tecnico e di gestione economica.

In tale contesto, conclude la Corte, un'esclusione generale dell'accesso dei cittadini di altri Stati membri alla carica di presidente di un'autorità portuale italiana, carica che richiede semplicemente competenza ed esperienza nei settori del trasporto, dell'economia e delle risorse umane, costituisce una discriminazione fondata sulla nazionalità vietata dall'art. 45, paragrafi 1-3, TFUE, e quindi, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, l'art. 45, par. 4, TFUE, dev'essere interpretato nel senso che non consente ad uno Stato Membro di riservare ai propri cittadini l'esercizio delle funzioni di presidente di un'autorità portuale.

TUTELA DELL'IMMIGRAZIONE: maggiore libertà e sicurezza per i cittadini europei nel 2015

di ROSA STELLA DE FAZIO

* Dottoranda in Scienza Politica e Istituzioni in Europa,
Università degli Studi di Napoli "Federico II"

L'effettività della tutela dei diritti dei migranti ha trovato ampia espressione in un'innovativa proposta normativa che contribuisce all'esigenza imposta dall'aumento dei flussi migratori (il dato emerge dal *Ventesimo Rapporto sulle migrazioni 1994-2014* della Fondazione Ismu, Franco Angeli Editore, 2014) di aggiornare gradualmente la cornice giuridica dell'immigrazione nell'Unione europea, in gran parte re-

Commissione europea avanzando una proposta di modifica del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide (rifusione), c.d.

l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da un minore non accompagnato che non ha familiari, fratelli o parenti presenti legalmente in uno Stato membro, COM(2014)382 def., mira in particolare a modificare l'art. 8, par. 4, del regolamento Dublino III, che lasciava irrisolta la problematica designazione dello Stato membro competente a valutare l'esame di una domanda di protezione internazionale del minore non accompagnato, considerando la particolare sensibilità della categoria.

I casi presi in esame dalla proposta sono due: da un lato, il minore non accompagnato che non ha familiari, fratelli, o parenti nel territorio europeo e che ha presentato domande di asilo in vari Stati, tra i quali quello in cui si trova attualmente e al quale spetta in definitiva la competenza ad accogliere la domanda (tale competenza viene assegnata sulla base dei contenuti della sentenza della Corte di giustizia del 6 giugno 2013, causa C-648/11, *MA e altri*); dall'altro, il minore non accompagnato che si trova in uno Stato membro nel quale non ha presentato do-

manda e può pertanto scegliere se presentare domanda alle autorità di quello Stato (in questo caso, secondo la proposta di modifica, il minore rimane nello Stato in questione, che acquista la competenza a esaminare la domanda) o meno, venendo in quest'ultimo caso trasferito in altro Stato maggior-



golamentato dal "sistema di Dublino" (sul "sistema di Dublino" v. Caggiano G. (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014).

In questa direzione si è mossa la

"Dublino III") che mira a rafforzare la tutela del minore richiedente asilo.

La nuova proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2014, che modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 per quanto riguarda la determinazione dello Stato membro competente per

manda e può pertanto scegliere se presentare domanda alle autorità di quello Stato (in questo caso, secondo la proposta di modifica, il minore rimane nello Stato in questione, che acquista la competenza a esaminare la domanda) o meno, venendo in quest'ultimo caso trasferito in altro Stato maggior-

mente idoneo alla luce del suo interesse superiore.

La nuova disciplina colma con evidenza la lacuna del legislatore che, nel formulare l'art. 8, par. 4, regolamento Dublino III, rimetteva l'individuazione dello Stato competente a valutare la domanda di protezione internazionale del minore non accompagnato ai contenuti dell'art. 6 del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo (c.d. "Dublino II"), ovvero ai criteri della territorialità di un suo familiare o – in assenza di questi – alla libertà di scelta del minore stesso.

Sulla base normativa dell'art. 304 TFUE, la proposta di regolamento è stata sottoposta a pochi mesi dalla sua emanazione dal Parlamento al Comitato economico e sociale, che lo scorso ottobre ha emesso il suo parere favorevole all'emendamento del regolamento Dublino III al fine di colmare il contenuto lacunoso, invitando altresì all'utilizzo nei casi più controversi per stabilire la competenza all'asilo il criterio dell'individuazione del "migliore interesse per il minore" (parere del 15 ottobre 2014, reperibile *online*).

La proposta della Commissione si inserisce nel contesto della necessità di riconsiderare sotto il profilo programmatico – che si affianca e completa quello normativo – la problematica implementazione delle politiche europee di migrazione e di asilo propedeutica altresì ad una piena attuazione della Strategia di sicurezza interna dell'Unione (v. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 22 novembre 2010, La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura, COM(2010)673 def.).

Il contesto è quello dell'attuale crisi migratoria nel Mediterraneo alla vigilia del termine del Programma di Stoccolma, che delineava le priorità dell'Unione europea per lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia da attuare nel periodo 2010-2014 attraverso un Piano d'azione adottato nel giugno 2010. La riflessione ha preso in particolar modo avvio nell'ambito di un incontro promosso dal Parlamento europeo tra i parlamentari degli Stati membri dell'Unione e gli esperti della società civile maggiormente impegnati nella lotta per l'affermazione delle libertà civili, per discutere i risultati dell'implementazione di Stoccolma e riprogrammare l'agenda per i prossimi sei anni. L'incontro interparlamentare, consacrato al tema *Future Priorities in the field of Civil Liberties, Justice and Home Affairs*, trova un precedente nell'incontro del 20 giugno 2013 presso le Commissioni LIBE (Libertà civili, Giustizia e Affari Interni) e JURI (Giuridica) del Parlamento europeo sul tema *Programma di Stoccolma: lo stato delle cose nella cooperazione giudiziaria e di polizia in materia civile e penale*, rivelandosi tuttavia i contenuti della prima maggiormente tecnici sotto il profilo legislativo-programmatico.

Il *meeting* interparlamentare in particolare ha rappresentato l'occasione per considerare le maggiori priorità nel campo degli affari interni e delle relazioni esterne dell'Unione, tra le quali rileva *in primis* la piena attuazione della Strategia di sicurezza interna dell'Unione (che ricordiamo essere stata approvata dal Consiglio europeo nella sua riunione del 25-26 marzo 2010 prevedendo cinque obiettivi: 1) smantellare le reti criminali internazionali, 2) prevenire il terrorismo e contrastare la radicalizzazione e il reclutamento, 3) aumentare i livelli di sicurezza per i cittadini e le imprese nel cyberspazio, 4) rafforzare la sicurezza attraverso la gestione delle frontiere, 5) aumentare la resilienza dell'Europa alle crisi e alle calamità (v. la comunicazione

COM(2010)673 def.) nell'ambito del nuovo Programma per il periodo 2015-2020, c.d. "Post-Stoccolma". Il Mediterraneo è allo stato dei fatti una zona di conflitti e tensione: tale considerazione implica la necessità di fornire risposte solidali da parte dell'Unione ed in particolar modo dagli Stati della "sponda Sud" maggiormente esposti alla pressione migratoria, come è il caso dell'Italia.

In maniera innovativa rispetto al precedente Programma, rientra pertanto nell'Agenda Post-Stoccolma il *focus* sulla *Task Force* istituita nel Mediterraneo a seguito dei tragici eventi di Lampedusa, trattando con un approccio integrato la questione dei flussi migratori (il Parlamento europeo accoglieva con favore l'intenzione di stabilire la *Task Force* con la risoluzione dell'ottobre 2013 sui flussi migratori nel Mediterraneo, con particolare attenzione ai tragici eventi di Lampedusa (2013/2827(RSP)). In termini legislativi, inoltre, un ulteriore passo significativo è stato l'accordo raggiunto sul progetto di regolamento che istituisce norme per il controllo annuale delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata da Frontex alle frontiere esterne degli Stati membri.

Dall'inserimento dei principali settori di azione della *Task Force* (il rafforzamento della cooperazione con i Paesi terzi, la protezione regionale, le vie legali per l'insediamento in Europa, la lotta contro il traffico umano, il contrabbando e la criminalità organizzata, la sorveglianza rafforzata delle frontiere e, infine, il sostegno e la solidarietà agli Stati membri con alta pressione migratoria) nel Post-Stoccolma risulta la necessaria considerazione del fenomeno migratorio come una condizionalità positiva sotto il profilo politico-economico nelle relazioni diplomatiche dell'Unione con i Paesi terzi, implicando la dimensione esterna dell'Unione stessa un sistema di *capacity building* tale da affrontare il fenomeno migratorio con un approccio globale.

In particolar modo una tale visione, implicando il riconoscimento del lavoro dei migranti come un fattore positivo nel processo di differenziazione del lavoro su scala internazionale, permetterà l'allineamento con i principi contenuti nella Convenzione dell'ILO sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti (aperta alla firma degli Stati il 24 giugno 1975), pur rilevandosi la frequente assenza nelle legislazioni nazionali degli Stati membri dell'UE di meccanismi come l'affidamento della gestione del settore dell'immigrazione al settore privato utili ad attenuare le criticità evidenziate e garantire *standards* più elevati di tutela.

L'accettazione della protezione europea offrirà in definitiva una serie di importanti garanzie (in particolar modo, forme di assistenza agli immigrati da parte degli Stati europei), la possibilità per gli Stati di istituire accordi di cooperazione con le Agenzie specializzate dell'Unione come Frontex ed Europol sotto gli auspici della Commissione europea ed, infine, il rafforzamento del ruolo del Sistema Europeo di Sorveglianza delle Frontiere (Eurosur), tutelando – quantomeno sotto il profilo programmatico – in maniera più effettiva la sicurezza e la libertà dei cittadini d'Europa.

Va infine considerato che la protezione europea offerta dal Programma Post-Stoccolma non è limitata ai diritti dei richiedenti asilo, ma si estende anche a quelli delle vittime del reato della tratta di esseri umani: l'emanazione delle recenti proposte normative dimostra con evidenza come il problema della tutela di entrambe le categorie sia correntemente all'attenzione dell'intera Comunità internazionale.

Aspetti occupazionali e sociali nell'ANALISI ANNUALE della CRESCITA 2015

di M. IRENE PAOLINO

Il 5 marzo scorso la Commissione per l'occupazione e gli affari sociali del Parlamento europeo ha presentato una Relazione sul semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche che esamina, in particolare, gli aspetti occupazionali e sociali dell'analisi annuale della crescita 2015.

Dai dati relativi al 2013, gli ultimi disponibili, emerge che, nonostante un leggero aumento dei contratti a tempo pieno, il tasso di disoccupazione nell'UE rimane a livelli storicamente elevati, con quasi 25 milioni di senza lavoro. Le persone disoccupate da più di un anno sono 12 milioni, con un aumento del 4% rispetto all'anno precedente. In particolare, i disoccupati di lunga durata si attestano al 5,1% della forza lavoro nell'UE, il 75% dei quali ha meno di 35 anni. Tranne in alcuni Stati membri, la situazione del mercato del lavoro è particolarmente critica per i giovani, a prescindere dal loro livello d'istruzione, con tassi che si attestano su una media UE del 21,2%. In realtà, oltre ai tassi di disoccupazione, sono aumentate anche l'insicurezza del posto di lavoro e la sottoccupazione: il 43% dei giovani si trova in condizioni di lavoro precario, con contratti a tempo parziale imposti o con un falso posto di lavoro autonomo. Anche per i lavoratori anziani il rischio di rimanere disoccupati di lunga durata è molto alto: nel 2012 solo la metà dei lavoratori di età compresa tra i 55 e i 65 anni aveva un lavoro. Si tratta inoltre di un mercato del lavoro ancora caratterizzato da disuguaglianze significative in termini di occupazione, posto che le donne rischiano più degli uomini di vivere in condizioni di povertà o di esclusione sociale dopo i 55 anni di età. Tutti questi dati, decisamente allarmanti, lo sono ancora di più se si considera che la disoccupazione di lunga durata non solo ha conseguenze individuali fondamentali, ma può trasformarsi in disoccupazione strutturale.

Se poi a questi dati si sommano quelli relativi ai cittadini a rischio di povertà o di esclusione sociale (che rappresentano il 25,1% della popolazione dell'UE) e si considera che i lavoratori anziani sono quelli che subiscono maggiormente la riduzione della spesa pubblica in servizi e in prestazioni socio-sanitarie (anzi, alcune categorie di anziani, quali gli ultraottantenni, le donne, i migranti e i membri di minoranze etniche sono particolarmente a rischio di povertà) e che per il 50% delle persone in cerca di lavoro ottenere un posto di lavoro a volte non è sufficiente per uscire dalla povertà, allora risulta chiara la necessità non solo di un approccio integrato, quale quello adottato dalla Commissione europea – basato su tre pilastri principali: un piano di investimenti, riforme strutturali e responsabilità fiscale – ma anche l'esigenza di riforme strutturali economicamente



efficienti e sostenibili ed equilibrate dal punto di vista sociale.

Sappiamo che diversi sono i fattori che hanno portato a significative riduzioni del reddito lordo delle famiglie, tra cui la mancata creazione di un clima positivo per rilanciare gli investimenti, la riduzione dei redditi di mercato, l'indebolimento nel tempo dell'effetto dei trasferimenti sociali, la

riduzione della spesa destinata alla protezione sociale causata dagli sforzi compiuti da alcuni Stati membri per ripristinare il loro equilibrio economico. Tutti questi fattori hanno favorito sia l'aumento delle famiglie a rischio di esclusione, sia l'incremento delle disuguaglianze, anche a livello di genere. Ricordiamo, infatti, che un europeo su quattro è a rischio di povertà, il tasso di crescita media della povertà infantile è superiore al tasso di crescita medio della povertà in generale ed in alcuni Stati membri addirittura un bambino su tre vive al di sotto della soglia di povertà.

In realtà, la riduzione di 20 milioni di poveri o a rischio di povertà non solo è uno degli obiettivi principali della strategia Europa 2020, ma è anche una responsabilità sociale per gli Stati membri. E il modo migliore per uscire dalla povertà è la creazione di posti di lavoro dignitosi e sostenibili.

La solidarietà, infatti, è il valore fondamentale su cui si fonda l'Unione europea. L'articolo 174 del TFUE stabilisce che "per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna".

E questo perché di solito le regioni caratterizzate da gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici e quelle ultra-periferiche presentano tassi di disoccupazione più elevati, una minore crescita economica e una mancanza di investimenti significativi. In queste regioni la lontananza, la frammentazione geografica, le economie

fragili e le limitazioni naturali provocano maggiori disuguaglianze nell'accesso alle opportunità di lavoro, ai beni e ai servizi. In esse, in particolare, i provvedimenti ed i Fondi della politica di coesione rivestono, soprattutto in periodo di crisi, un ruolo chiave nella riduzione degli squilibri strutturali e delle disuguaglianze interne in materia di competizione.

In realtà, a causa della crisi, non solo gli squilibri socio-economici tra gli Stati membri si sono ulteriormente aggravati, ma anche per l'obiettivo



della convergenza regionale, il divario tra centro e periferia in termini di disoccupazione è cresciuto, e tale divario minaccia seriamente la stabilità economica e la coesione sociale dell'UE pregiudicando anche il modello sociale europeo.

Secondo la Commissione dell'Euro-parlamento, la crisi è stata avvertita più forte negli Stati membri in cui il consolidamento fiscale è stato più intenso: le misure di austerità, infatti, hanno causato un peggioramento delle condizioni di lavoro e sociali in tutta l'UE, aumentando i livelli di disoccupazione, povertà e disuguaglianza. Si consideri che per far fronte alla crisi, alcuni Stati membri hanno apportato forti tagli alla spesa pubblica proprio nel momento in cui è cresciuta, invece, la domanda di protezione sociale a causa dell'aumento della disoccupazione. Anche gli stanziamenti di bilancio nazionali a favore della previdenza sociale sono stati ulteriormente ridotti in quanto, a causa dei licenziamenti e delle riduzioni salariali su larga scala, sono calati i contributi. A questi si aggiunge l'allarmante diminuzione degli investimenti pubblici e privati, attualmente pari a circa il 20% in meno rispetto al livello pre-crisi e a quelli dei principali partner economici nel resto del mondo.

Tra le principali priorità per la Commissione e per gli Stati membri, secondo il Parlamento europeo, dovrebbero figurare gli investimenti nella qualità e sostenibilità dei posti di lavoro, capitale umano, ricerca e innovazione, unione energetica efficiente sotto il profilo delle risorse, mercato unico digitale, promozione dell'imprenditorialità e migliore ambiente imprenditoriale per le PMI, in quanto sono essenziali per assicurare una ripresa ed espandere il potenziale economico dell'UE. Secondo le stime della Commissione europea, il potenziale occupazionale dell'economia verde potrebbe creare 5 milioni di posti di lavoro entro il 2020 soltanto nei settori dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili a condizione, però, che siano attuate politiche ambiziose in materia di clima ed energia.

La domanda e la creazione di posti di lavoro nell'UE è, invece, fortemente limitata dal debole accesso al credito da parte delle PMI e dall'esigenza di ridurre l'eccessivo debito pubblico e privato. Inoltre, le diverse politiche fiscali perseguite nei vari Stati membri spesso costringono le PMI a chiudere o a delocalizzare, causando la perdita di posti di lavoro e la mobilità geografica.

Di qui l'esigenza di riforme strutturali. Le riforme strutturali attuate dagli Stati membri dovrebbero mirare non solo ripristinare la competitività nel mercato globale, ma dovrebbero anche essere compatibili con gli obiettivi di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nonché con la creazione di posti lavoro decorosi. Stipendi dignitosi, infatti, sono importanti non solo per la coesione sociale, ma anche per mantenere una ripresa forte e un'economia produttiva. In particolare, gli sforzi maggiori dovrebbero concentrarsi sull'agevole accesso all'occupazione delle persone più lontane dal mercato del lavoro e sulla riduzione delle disuguaglianze in termini di stipendi.

Per raggiungere tali obiettivi, il fulcro delle riforme deve includere settori come il mercato unico digitale, l'Unione energetica e le riforme fiscali. Nel mercato del lavoro le riforme dovrebbero introdurre provvedimenti legati a politiche di reintegrazione e di flessibilità interna volti a preservare l'occupazione in momenti di crisi economica, assicurare la qualità dei posti di lavoro e la sicurezza nella transizione tra posti di lavoro, ridurre la segmentazione, fornire programmi di indennità di disoccupazione basati sui requisiti di attivazione realistici, assicurare un sostegno adeguato a favore dei lavoratori in esubero. Le riforme del mercato del lavoro dovrebbero essere volte, cioè, a ridurre le disuguaglianze sociali, a migliorare l'inclusione dei gruppi vulnerabili, a promuovere l'uguaglianza di genere, a ridurre la povertà lavorativa e a garantire un'adeguata protezione sociale per tutti i lavoratori, compresi gli autonomi.

Pertanto, dette riforme dovrebbero essere progettate in una prospettiva più ampia, adattata a ciascuno Stato membro e incentrata su temi quali l'istruzione, la ricerca e l'innovazione. In molti Stati membri, invece, le riforme del mercato del lavoro non sono riuscite a far diminuire il livello di lavori precari. Il 50% dei posti di lavoro

creati nel 2014 erano temporanei. Inoltre, l'attenzione eccessivamente orientata verso la riduzione della tutela dell'occupazione per gli attuali e nuovi posti di lavoro e la ricerca di risposte politiche che coniugano flessibilità e basso reddito hanno ritardato la ripresa. Uno dei tre pilastri della strategia della Commissione per il 2015, come accennato, sono gli investimenti. In realtà, per promuovere gli investimenti in modo responsabile nei settori che hanno un impatto reale sulla crescita e sulla creazione di occupazione (ad esempio l'economia digitale, i settori verdi e l'assistenza sanitaria) i principali pilastri di questa strategia devono essere attuati congiuntamente e senza indugio. Tuttavia, secondo la Commissione dell'Euro-parlamento, il rischio è che il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) sia insufficiente per raggiungere gli obiettivi, in quanto basato su previsioni eccessivamente ottimistiche circa la probabilità di attrarre, da parte di investitori privati, la parte più consistente dei finanziamenti necessari.

La Commissione europea e la BEI dovrebbero valutare, inoltre, gli effetti della crisi economica in relazione al sistema bancario e ai destinatari finali dei finanziamenti, in particolare per quanto riguarda le PMI, il settore dell'economia sociale e le imprese pubbliche. Secondo la Commissione euro-parlamentare, il FEIS deve concentrarsi sulla creazione di nuovi investimenti in settori in cui l'interesse degli investitori è sopito anziché sostituire investimenti che si sarebbero realizzati altrove (spiazzamento) o concentrarsi su investimenti altamente redditizi che si sarebbero realizzati in ogni caso (effetto inerziale). Cioè, per non mancare il bersaglio, il FEIS dovrebbe includere o promuovere investimenti sociali che non solo generano ritorni finanziari, ma che promuovono effetti sociali positivi, come gli investimenti nell'economia sociale, sul capitale umano, sull'inclusione sociale, sulla riduzione della povertà, quali i sistemi di protezione sociale e i servizi sociali.

Inoltre, gli investimenti dovrebbero essere attuati nelle regioni economicamente più deboli, in cui è più alta la disoccupazione, e destinati alle PMI che si trovano in tali regioni, in considerazione della loro scarsa capacità di accesso ai finanziamenti. Infine, i piani di investimento e le misure adottate dalla BCE potrebbero ottenere risultati positivi se assicurano che tali sforzi abbiano un impatto significativo sul territorio, facendo particolare attenzione alle caratteristiche economiche degli investimenti, e se uniti a riforme nazionali che migliorano la partecipazione di qualità al mercato del lavoro, stimolano la produttività, sostengono sistemi di protezione sociale e sviluppano capitale umano in tutte le fasce di età, compresi i gruppi più vulnerabili.

Difatti, nei settori in crescita – quali l'economia digitale, i settori verdi e l'assistenza sanitaria – è necessario reperire una forza lavoro qualificata. Pertanto, gli Stati membri non solo dovrebbero investire in opportunità di apprendimento permanente e formazione professionale continua per garantire livelli adeguati nelle competenze dei lavoratori, ma far sì che i sistemi nazionali di apprendimento permanente siano valutati nell'ambito delle strategie di riforma del mercato del lavoro del Semestre europeo.

L'insufficiente coinvolgimento al processo del Semestre europeo dei parlamenti nazionali, del Parlamento europeo, delle autorità locali e regionali, nonché delle organizzazioni della società civile e delle parti sociali a livello europeo e nazionale ha invece limitato una presa di responsabilità da parte degli Stati membri per le riforme e lo sviluppo di soluzioni inclusive, sociali e sostenibili ed ha ridotto la fiducia dei cittadini nello stesso progetto europeo.

Il Semestre europeo, inoltre, non è stato abbastanza allineato alla strategia Europa 2020. La Commissione e gli Stati membri dovrebbero maggiormente allineare le misure economiche attuate durante il semestre agli obiettivi sociali e occupazionali della strategia Europa 2020, ai principi di solidarietà stabiliti dai trattati, coordinando meglio le politiche dell'UE e migliorando il coinvolgimento dei soggetti interessati.

Secondo l'Euro-parlamento, la Commissione, nella revisione intermedia della strategia Europa 2020, dovrà impegnarsi ulteriormente verso la riduzione della povertà ed il raggiungimento degli altri obiettivi sociali, in quanto le riforme in ambito occupazionale e sociale non soddisfano affatto le esigenze e le aspettative dei cittadini.

NORME DI INTERESSE GENERALE

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (GURI)

LEGGE 24 novembre 2014, n. 173, Disposizioni concernenti partecipazione a Banche multilaterali di sviluppo per l'America latina e i Caraibi (GURI n. 276, del 27 novembre 2014).

LEGGE 21 novembre 2014, n. 179, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione fra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Estonia sulla lotta contro la criminalità organizzata, il terrorismo ed il traffico illecito di droga, fatto a Tallinn l'8 settembre 2009 (GURI n. 287, dell'11 dicembre 2014).

LEGGE 21 novembre 2014, n. 180, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione in materia di navigazione satellitare tra l'Unione europea e i suoi Stati membri e il Regno di Norvegia, fatto a Bruxelles il 22 settembre 2010 (GURI n. 287, dell'11 dicembre 2014).

LEGGE 21 novembre 2014, n. 182, Ratifica ed esecuzione del Protocollo aggiuntivo (n. 2) all'Accordo sulla sede tra il Governo della Repubblica italiana e l'Istituto universitario europeo, con Allegato, fatto a Roma il 22 giugno 2011 (GURI n. 289, del 13 dicembre 2014).

LEGGE 10 dicembre 2014, n. 183, Delegha al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro (GURI n. 290, del 15 dicembre 2014).

LEGGE 15 dicembre 2014, n. 186, Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio (GURI n. 292, del 17 dicembre 2014).

LEGGE 3 dicembre 2014, n. 187, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e Gibilterra per lo scambio di informazioni in materia fiscale, fatto a Londra il 2 ottobre 2012 (GURI n. 293, del 18 dicembre 2014).

LEGGE 10 dicembre 2014, n. 189, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo interno tra i rappresentanti dei Governi degli Stati membri dell'Unione europea, riuniti in sede di Consiglio, relativo al finanziamento degli aiuti dell'Unione europea forniti nell'ambito del quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 in applicazione dell'Accordo di partenariato ACP-UE e all'assegnazione di assistenza finanziaria ai Paesi e territori d'oltremare cui si applicano le disposizioni della parte quarta del trattato sul funzionamento dell'UE, fatto a Lussemburgo e a Bruxelles, rispettivamente il 24 giugno e il 26 giugno 2013 (GURI n. 300, del 29 dicembre 2014).

LEGGE 29 dicembre 2014, n. 203, Ratifica ed esecuzione del Protocollo di modifica alla Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo degli Stati Uniti mes-

sicani per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni fiscali, con Protocollo, dell'8 luglio 1991, fatto a Città del Messico il 23 giugno 2011 (GURI n. 22, del 28 gennaio 2015).

LEGGE 12 gennaio 2015, n. 5, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Turchia sulla lotta ai reati gravi, in particolare contro il terrorismo e la criminalità organizzata, fatto a Roma l'8 maggio 2012 (GURI n. 23, del 29 gennaio 2015).

LEGGE 27 febbraio 2015, n. 11, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative (GURI n. 49, del 28 febbraio 2015).

LEGGE 10 febbraio 2015, n. 12, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo dell'Isola di Man sullo scambio di informazioni in materia fiscale, fatto a Londra il 16 settembre 2013 (GURI n. 50, del 2 marzo 2015).

LEGGE 10 febbraio 2015, n. 13, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica islamica dell'Afghanistan in materia di prevenzione e contrasto al traffico illecito di stupefacenti, sostanze psicotrope e loro precursori, fatto a Roma il 2 giugno 2011 (GURI n. 50, del 2 marzo 2015).

LEGGE 10 febbraio 2015, n. 14, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione nel campo della cultura e dell'istruzione e dello sport fra il Governo della Repubblica italiana ed il Consiglio dei Ministri della Bosnia Erzegovina, fatto a Mostar il 19 luglio 2004 (GURI n. 51, del 3 marzo 2015).

LEGGE 10 febbraio 2015, n. 15, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica federativa del Brasile riguardante lo svolgimento di attività lavorativa da parte dei familiari conviventi del personale diplomatico, consolare e tecnico-amministrativo, fatto a Roma l'11 novembre 2008, con Scambio di lettere interpretativo, fatto a Roma il 28 agosto e il 12 ottobre 2012 (GURI n. 51, del 3 marzo 2015).

LEGGE 10 febbraio 2015, n. 16, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Baliato di Guernsey sullo scambio di informazioni in materia fiscale, fatto a Londra il 5 settembre 2012 (GURI n. 52, del 4 marzo 2015).

LEGGE 10 febbraio 2015, n. 17, Ratifica ed esecuzione del Trattato sul trasferimento delle persone condannate tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica federativa del Brasile, fatto a Brasilia il 27 marzo 2008 (GURI n. 52, del 4 marzo 2015).

LEGGE 27 febbraio 2015, n. 18, Disciplina della responsabilità civile dei magistrati (GURI n. 52, del 4 marzo 2015).

LEGGE 23 febbraio 2015, n. 19, Divieto di concessione dei benefici ai condannati per il delitto di cui all'articolo 416-ter del codice penale (GURI n. 53, del 5 marzo 2015).

LEGGE 4 marzo 2015, n. 20, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1, recante disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto (GURI n. 53, del 5 marzo 2015).

LEGGE 11 marzo 2015, n. 35, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Turchia sulla previdenza sociale, fatto a Roma l'8 maggio 2012 (GURI n. 74, del 30 marzo 2015).

DECRETO LEGISLATIVO 4 novembre 2014, n. 169, Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del regolamento (UE) n. 181/2011, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus (GURI n. 271, del 21 novembre 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 21 novembre 2014, n. 175, Semplificazione fiscale e dichiarazione dei redditi precompilata (GURI n. 277, del 28 novembre 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 30 ottobre 2014, n. 178, Attuazione del regolamento (CE) n. 2173/2005 relativo all'istituzione di un sistema di licenze FLEGT per le importazioni di legname nella Comunità europea e del regolamento (UE) n. 995/2010 che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati (GURI n. 286, del 10 dicembre 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 15 dicembre 2014, n. 188, Disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro succedanei, nonché di fiammiferi, a norma dell'articolo 13 della legge 11 marzo 2014, n. 23 (GURI n. 297, del 23 dicembre 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 3 dicembre 2014, n. 199, Attuazione della direttiva 2009/158/CE relativa alle norme di polizia sanitaria per gli scambi intracomunitari e le importazioni in provenienza dai Paesi terzi di pollame e uova da cova (GURI n. 12, del 16 gennaio 2015).

DECRETO LEGISLATIVO 30 gennaio 2015, n. 6, Riordino della disciplina della difesa d'ufficio, ai sensi dell'articolo 16 della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (GURI n. 29, del 5 febbraio 2015).

DECRETO LEGISLATIVO 11 febbraio 2015, n. 9, Attuazione della direttiva 2011/99/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011 sull'ordine di protezione europeo (GURI n. 44, del 23 febbraio 2015).

DECRETO LEGISLATIVO 4 marzo 2015, n. 22, Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (GURI n. 54, del 6 marzo 2015).

DECRETO LEGISLATIVO 4 marzo 2015, n. 23, Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (GURI n. 54, del 6 marzo 2015).

DECRETO LEGISLATIVO 16 marzo 2015, n. 28, Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto,

a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera m), della legge 28 aprile 2014, n. 67 (GURI n. 64, del 18 marzo 2015).

DECRETO-LEGGE 16 dicembre 2014, n. 185, Disposizioni urgenti in materia di proroga dei termini di pagamento IMU per i terreni agricoli montani e di interventi di regolazione contabile di fine esercizio finanziario (GURI n. 291, del 16 dicembre 2014).

DECRETO-LEGGE 24 gennaio 2015, n. 3, Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti (GURI n. 19, del 24 gennaio 2015).

DECRETO-LEGGE 24 gennaio 2015, n. 4, Misure urgenti in materia di esenzione IMU (GURI n. 19, del 24 gennaio 2015).

DECRETO-LEGGE 18 febbraio 2015, n. 7, Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione (GURI n. 41, del 19 febbraio 2015).

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 26 novembre 2014, n. 195, Regolamento recante ulteriori modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 150, concernente norme per l'applicazione del decreto legislativo 22 maggio 1999, n. 251, sulla disciplina dei titoli e dei marchi di identificazione dei metalli preziosi (GURI n. 6, del 9 gennaio 2015).

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 19 gennaio 2015, n. 8, Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1999, n. 162 per chiudere la procedura di infrazione 2011/4064 ai fini della corretta applicazione della direttiva 95/16/CE relativa agli ascensori e di semplificazione dei procedimenti per la concessione del nulla osta per ascensori e montacarichi nonché della relativa licenza di esercizio (GURI n. 43, del 21 febbraio 2015).

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 12 gennaio 2015, n. 21, Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale a norma dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (GURI n. 53, del 5 marzo 2015).

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 30 gennaio 2015, n. 26, Regolamento recante attuazione dell'articolo 5, comma 1, della legge 10 dicembre 2012, n. 219, in materia di riconoscimento dei figli naturali (GURI n. 62, del 16 marzo 2015).

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 30 ottobre 2014, n. 184, Regolamento di attuazione relativo ai distacchi di personale della pubblica amministrazione presso l'Unione europea, le organizzazioni internazionali o Stati esteri (GURI n. 290, del 15 dicembre 2014).

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 10 novembre 2014, n. 194, Regolamento recante modalità di attuazione e di funzionamento dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) e di definizione del piano per il graduale subentro dell'ANPR alle anagrafi della popolazione residente (GURI n. 5, dell'8 gennaio 2015).

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 20 febbraio 2015, n. 29, Regolamento recante norme attuative delle disposizioni in materia di liquidazione del TFR

come parte integrante della retribuzione per il periodo di paga decorrente da marzo 2015 a giugno 2018 (GURI n. 65, del 19 marzo 2015).

DECRETO DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE 17 ottobre 2014, n. 176, Disciplina del microcredito, in attuazione dell'articolo 111, comma 5, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (GURI n. 279, del 1° dicembre 2014).

DECRETO DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE 24 ottobre 2014, n. 177, Regolamento di modifica dell'articolo 2 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 29 ottobre 1996, n. 603, in materia di documenti sottratti al diritto di accesso (14G00189) (GURI n. 281, del 3 marzo 2014).

DECRETO DEL MINISTERO DELLA SALUTE 10 novembre 2014, n. 196, Regolamento recante norme per l'attuazione della direttiva 2013/46/UE che modifica la direttiva 2006/141/CE per quanto concerne le prescrizioni in materia di proteine relative agli alimenti per lattanti e agli alimenti di proseguimento (GURI n. 7 del 10 gennaio 2015).

DECRETO DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA 26 febbraio 2015, n. 32, Regolamento recante le regole tecniche e operative per lo svolgimento della vendita dei beni mobili e immobili con modalità telematiche nei casi previsti dal codice di procedura civile, ai sensi dell'articolo 161-ter delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile (GURI n. 69, del 24 marzo 2015).

DECRETO DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA 11 marzo 2015, n. 36, Regolamento recante la struttura e la composizione dell'ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (GURI n. 75, del 31 marzo 2015).

Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (GUUE)

Regolamento (UE) n. 1286/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 novembre 2014, relativo ai documenti contenenti le informazioni chiave per i prodotti d'investimento al dettaglio e assicurativi preassemblati (GUUE L 352, del 9 dicembre 2014).

Regolamento (UE) n. 1383/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2014, che modifica il regolamento (CE) n. 55/2008 del Consiglio, recante preferenze commerciali autonome per la Repubblica di Moldova (GUUE L 372, del 30 dicembre 2014).

Regolamento (UE) n. 1384/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2014, sul trattamento tariffario delle merci originarie dell'Ecuador (GUUE L 372, del 30 dicembre 2014).

Regolamento (UE) 2015/496 del Consiglio, del 17 marzo 2015, che modifica il regolamento (CEE, Euratom) n. 354/83 per quanto riguarda il deposito degli archivi storici delle istituzioni presso l'Istituto universitario europeo di Firenze (GUUE L 79, del 25 marzo 2015).

Regolamento (UE) 2015/475 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2015, relativo alle misure di salvaguardia previste nell'accordo tra la Comunità economica europea e la Repubblica d'Islanda (GUUE L 83, del 27 marzo 2015).

Regolamento (UE) 2015/476 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2015, relativo ai provvedimenti che l'Unione può prendere facendo seguito a una relazione adottata dall'organo di conciliazione dell'OMC (DSB) in materia di misure antidumping e antisovvenzioni (GUUE L 83, del 27 marzo 2015).

Regolamento (UE) 2015/477 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2015, relativo alle misure che l'Unione può adottare in merito all'effetto combinato dei dazi antidumping/compensativi e delle misure di salvaguardia (GUUE L 83, del 27 marzo 2015).

Regolamento (UE) 2015/478 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2015, relativo al regime comune applicabile alle importazioni (GUUE L 83, del 27 marzo 2015).

Regolamento (UE) 2015/479 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2015, relativo a un regime comune applicabile alle esportazioni (GUUE L 83, del 27 marzo 2015).

Direttiva 2014/104/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 novembre 2014, relativa a determinate norme che regolano le azioni per il risarcimento del danno ai sensi del diritto nazionale per violazioni delle disposizioni del diritto della concorrenza degli Stati membri e dell'Unione europea (GUUE L 349, del 5 dicembre 2014).

Direttiva 2014/107/UE del Consiglio, del 9 dicembre 2014, recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale (GUUE L 359, del 16 dicembre 2014).

Direttiva (UE) 2015/121 del Consiglio, del 27 gennaio 2015, che modifica la direttiva 2011/96/UE concernente il regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi (GUUE L 21, del 28 gennaio 2015).

Direttiva (UE) 2015/254 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2015, che abroga la direttiva 93/5/CEE del Consiglio concernente l'assistenza alla Commissione e la cooperazione degli Stati membri nell'esame scientifico di questioni relative ai prodotti alimentari (GUUE L 43, del 18 febbraio 2015).

Direttiva (UE) 2015/412 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2015, che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio (GUUE L 68, del 13 marzo 2015).

Direttiva (UE) 2015/413 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2015, intesa ad agevolare lo scambio transfrontaliero di informazioni sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale (GUUE L 68, del 13 marzo 2015).

Decisione n. 940/2014/UE del Consiglio, del 17 dicembre 2014, relativa al regime dei "dazi di mare" nelle regioni ultraperiferiche francesi (GUUE L 367, del 23 dicembre 2014).

Decisione (UE, Euratom) 2015/457 del Consiglio, del 17 marzo 2015, che abroga la decisione 2007/124/CE, Euratom del Consiglio che istituisce per il periodo 2007-2013 il programma specifico "Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo e di altri rischi correlati alla sicurezza", quale parte del programma generale sulla sicurezza e la tutela delle libertà (GUUE L 76, del 20 marzo 2015).



BANDI DI GARA

SOTTOPROGRAMMA MEDIA - BANDO EACEA 17/2014: SOSTEGNO A SINGOLI PROGETTI DI PRODUZIONE

Oggetto

Europa Creativa (2014-2020) - Sottoprogramma MEDIA: bando 2015 per il sostegno a singoli progetti di produzione. Invito a presentare proposte EACEA 17/2014.

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 16 aprile 2015

Riferimento

<http://ec.europa.eu>

MECCANISMO PER COLLEGARE L'EUROPA - BANDO PER PROGETTI DI INTERESSE COMUNE NEL SETTORE DELLE INFRASTRUTTURE ENERGETICHE TRANSEUROPEE

Oggetto

Invito a presentare proposte nell'ambito del programma di lavoro pluriennale per la concessione di un contributo finanziario nel settore delle infrastrutture energetiche transeuropee nell'ambito del meccanismo per collegare l'Europa per il periodo 2014-2020.

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 30 aprile 2015

Riferimento

GUUE C 75/3 del 4 marzo 2015

ERASMUS+ - BANDO EACEA 04/2015: QUADRI STRATEGICI GLOBALI PER L'ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE CONTINUA

Oggetto

Bando nell'ambito dell'Azione chiave 3 del programma "Erasmus+": Quadri strategici globali per l'istruzione e formazione professionale continua. Invito a presentare proposte.

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 30 aprile 2015

Riferimento

GUUE C 31/7 del 30 gennaio 2015



INVITO SPECIFICO EACEA/10/2015: CARTA ERASMUS PER L'ISTRUZIONE SUPERIORE

Oggetto

Bando specifico annuale per la presentazione di candidature per la Carta Erasmus per l'istruzione superiore 2014-2020. Invito a presentare proposte.

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 30 aprile 2015

Riferimento

GUUE C 77/6 del 5 marzo 2015

SOTTOPROGRAMMA MEDIA - BANDO EACEA 27/2014: DISTRIBUZIONE DI FILM EUROPEI NON NAZIONALI - SOSTEGNO AUTOMATICO

Oggetto

Europa Creativa (2014-2020) Sottoprogramma MEDIA - Invito a presentare proposte EACEA/27/2014: sostegno alla distribuzione di film europei non nazionali - Sistema "Cinema Automatic".

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 30 aprile 2015

Riferimento

<http://ec.europa.eu>



UEE USA: CONOSCERE L'EUROPA 2015-2017 - BANDO NEL QUADRO DELLO STRUMENTO DI PARTENARIATO IP

Oggetto

Il bando, dal titolo Eu And Us: Getting To Know Europe 2015-2017, ha l'obiettivo di promuovere, all'interno delle comunità locali e regionali degli USA, una maggiore conoscenza e comprensione dell'Unione Europea, del suo ruolo internazionale, delle sue politiche, della sua cultura e del valore e significato del partenariato transatlantico UE-USA.

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 4 maggio 2015

Riferimento

EuropeAid/136813/DD/ACT/US: ec.europa.eu

BANDO VP/2015/002 - MISURE DI INFORMAZIONE E FORMAZIONE PER LE ORGANIZZAZIONI DEI LAVORATORI

Oggetto

Il bando ha l'obiettivo di sostenere misure e iniziative per rafforzare la capacità delle organizzazioni dei lavoratori di affrontare, a livello UE/transnazionale, i cambiamenti nel mercato occupazionale, nonché le nuove sfide correlate al mondo del lavoro e al dialogo sociale.

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 8 maggio 2015

Riferimento

Europa DG EMPL: <http://ec.europa.eu/social>

FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE - BANDO HOME/2014/AMIF/AG/ASYL: PROGETTI TRANSNAZIONALI IN MATERIA DI ASILO

Oggetto

Fondo Asilo, migrazione e integrazione - Bando 2014 per progetti transnazionali in materia di asilo. Invito a presentare proposte.

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 20 maggio 2015

Riferimento

Europa DG Migrazione e Affari interni: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs>

BANDO JUST/2014/RDAP/AG/HARM: PROGETTI VOLTI COMBATTERE LA VIOLENZA NEI CONFRONTI DELLE DONNE, DEI GIOVANI E DEI BAMBINI COLLEGATA A PRATICHE DANNOSE

Oggetto

Bando nell'ambito del programma "Diritti, uguaglianza e cittadinanza": sostegno a progetti transnazionali volti a prevenire e combattere la violenza nei confronti delle donne, dei giovani e dei bambini collegata a pratiche dannose. Invito a presentare proposte.

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 3 giugno 2015

Riferimento

Europa DG Giustizia: <http://ec.europa.eu/justice>

PREMIO EUROPEO PER L'INNOVAZIONE SOCIALE 2015

Oggetto

Edizione 2015 del Premio europeo per l'Innovazione Sociale. Il concorso, istituito dalla Commissione europea in memoria di Diogo Vasconcelos e giunto ormai alla sua terza edizione, intende premiare le idee imprenditoriali più innovative capaci di valorizzare il potenziale dell'innovazione sociale per affrontare le principali sfide dei nostri tempi.

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 8 maggio 2015

Riferimento

Europa DG GROWTH: <http://ec.europa.eu/growth>





SULLA SCENA EUROPEA

L'ABOLIZIONE DELLE QUOTE LATTE PER UN SETTORE LATTIERO PIÙ SOLIDO

Il 1° aprile si è conclusa l'era delle quote latte. Introdotte nel 1984, un periodo in cui la produzione di latte dell'UE superava di gran lunga la domanda, il loro obiettivo iniziale era quello di porre fine alla cosiddetta Europa dei "laghi di latte e montagne di burro". Anche con le quote, le esportazioni di latte europeo sono aumentate per un valore del 95% negli ultimi cinque anni. Le esportazioni di prodotti lattiero-caseari verso la Corea sono più che raddoppiate tra il 2010 e il 2014. Il presidente della Commissione per l'Agricoltura del Parlamento Czesław Siekierski (PPE, Polonia) ha osservato che "le quote latte non hanno salvaguardato il mercato dalle notevoli fluttuazioni dei prezzi, dei redditi e della produzione". Si apre così un nuovo capitolo per il settore lattiero-caseario europeo, che sarà all'insegna di una maggiore flessibilità, al fine di rispondere alla crescente domanda, soprattutto nel mercato mondiale.

CONCORSO FOTOGRAFICO 2015

In occasione dell'Anno europeo per lo sviluppo, il Parlamento europeo ha indetto un concorso fotografico a cui tutti possono partecipare. Ogni mese fino a settembre 2015, l'Assemblea annuncerà un tema diverso: il quarto tema è "Salute" e la scadenza è il 30 aprile a mezzanotte. Per partecipare è sufficiente inviare la propria foto e il modulo di partecipazione all'indirizzo webcom-flickr@europarl.europa.eu. Un comitato di redazione selezionerà le dieci migliori foto ed eleggerà la foto del mese. Le dieci migliori foto di gennaio sono in mostra sulle pagine Facebook e G+ del Parlamento, dove si può votare per la propria foto preferita. Alla fine del concorso, la foto che riceverà più preferenze riceverà il premio del pubblico. Entrambi questi fotografi saranno invitati alla sessione plenaria di novembre 2015.

I DEPUTATI UE CHIEDONO MAGGIORE SOSTEGNO DELL'UE PER LA TUNISIA

Gli attacchi terroristici del 18 marzo al museo Bardo di Tunisi erano chiaramente diretti contro la transizione della Tunisia verso la democrazia, "unica storia di successo della 'primavera araba'", hanno affermato i deputati in un dibattito con il capo della politica estera dell'Unione europea Federica Mogherini. Tutti i deputati che hanno partecipato al dibattito hanno insistito sulla necessità di mantenere o rinforzare il sostegno dell'Unione europea alla Tunisia, così da incoraggiarla a proseguire la sua transizione democratica e a non essere intimidita da tentativi di provocare l'anarchia e il caos. I deputati che sono intervenuti in nome dei gruppi politici si sono detti d'accordo con la posizione dell'Alto rappresentante Mogherini la quale ha affermato che continuare a sostenere la transizione economica e democratica della Tunisia è la migliore risposta possibile agli attacchi terroristici, in un paese che ha dato il via alla primavera araba ed è l'unico della regione a mantenere realmente le promesse date, con un governo non-religioso e di unità.

MERCATO UNICO DIGITALE

Continua la discussione sulla Strategia per il Mercato unico digitale, che la Commissione europea approverà a maggio. La tecnologia digitale è ormai parte integrante della vita quotidiana, tuttavia persistono numerose barriere ed ostacoli che ancora troppo spesso impediscono ai servizi digitali di oltrepassare i confini nazionali. La Commissione Juncker si è prefissa l'obiettivo prioritario di rimuovere questi ostacoli e di creare un mercato unico digitale. In tal modo le libertà del mercato unico dell'UE potranno essere estese al settore digitale, incentivando la crescita e l'occupazione nel nostro continente. Il collegio dei commissari ha definito gli ambiti principali su cui la Commissione concentrerà il proprio lavoro: migliore accesso ai beni e ai servizi digitali da parte di consumatori e imprese; creazione di un ambiente propizio che favorisca la diffusione delle reti e dei servizi digitali; creazione di un'economia e una società digitali europee con potenzialità di crescita a lungo termine.

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

Direttore responsabile: Ennio Triggiani

Comitato di direzione:

Umberto Carabelli, Onofrio Introna,
Paola Romano, Ugo Villani

Redazione:

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

Hanno collaborato alla redazione di questo numero:

Monica del Vecchio, Marinella Giannelli, Micaela Lastilla, Angela Rieti

Sede:

Dipartimento di Scienze Politiche
Università degli Studi di Bari Aldo Moro
Corso Italia, 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