

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

www.sudineuropa.net
info@sudineuropa.net



La scommessa vincente della **PACE IN EUROPA**

L'editoriale di ENNIO TRIGGIANI

In un mondo attraversato da mille dubbi sui contorni del proprio futuro e nel pericoloso vuoto di istituzioni internazionali veramente efficaci, l'Unione europea, pur nelle sue mille contraddizioni, resta il progetto e l'alleanza politica più innovativa della storia. Lo testimoniano i 70 anni di pace e, quindi, di sviluppo che la caratterizzano; il valore della "pace" è, pertanto, nel DNA della nostra Europa ed è rafforzato dal grande catalogo di diritti fondamentali, che ne costituisce la carta d'identità, a partire da quello alla vita. Esso viene salvaguardato non solo dall'assenza di guerra ma anche dall'abolizione, dovunque, della pena di morte. Per cui appare abbastanza singolare che un impulso rilevante a doverci ricordare la grandiosità di questo progetto debba provenire, anche se in maniera del tutto involontaria, da un Presidente degli Stati Uniti. Infatti, i ripetuti "schiaffi" inferti ai troppo spesso tremebondi Stati del nostro vecchio continente stanno forse

resuscitando in essi un sentimento di dignità che potrebbe indurli a recuperare la voglia di riprendere con nuova determinazione il cammino comune. Solo così può essere fermata l'emergente voglia di ritorno al protezionismo nazionale dimenticando che "se le merci non attraversano i confini sono poi gli eserciti a farlo!" (Frédéric Bastiat). Si auspica un rinchiudersi nei confini nazionali per riacquistare sicurezza; non si comprende che ci si caccia in una trappola che potrebbe decretare il "suicidio" dei nostri Paesi. In realtà, l'identità europea non è un'invenzione propagandistica di illusi federalisti o qualcosa tuttora indecifrabile. Si tratta, invece, di un percorso culturale e politico fondato su alcuni aspetti ben precisi e consolidati. Uno di questi, oltre al collante dei diritti fondamentali, è dato dalla battaglia per salvare, pur con enormi ritardi, il clima difendendo gli accordi di Parigi del dicembre 2015 (COP21) dalla sconsiderata scelta del Presidente Trump di ritirarsi dagli stessi.



Centro di Documentazione
Europea di Bari

Cofinanziato dall'UE





La compattezza dei Paesi europei evidenzia una profonda omogeneità politica che ben risalta rispetto alle fratture determinatesi anche all'interno degli Stati Uniti, che pure sono uno Stato federale, con molti Governatori che hanno palesemente dichiarato di voler comunque rimanere fedeli, al proprio interno, agli impegni a suo tempo presi da Obama. Per di più, rispetto ai nostri alleati d'oltre oceano, nessuno può mettere in dubbio la ben più feconda e ricca diversità umana e culturale che non è debolezza ma, tutt'altro, è fonte di ineguagliabile capacità di sviluppo innovativo.

E così gli irresponsabili attacchi alla moneta unica europea, sferrati in alcuni Paesi membri da talune forze politiche minoritarie, si sono arenati di fronte alla ribadita "irreversibilità" dell'euro confermata dalla realtà economica e nelle dichiarazioni autorevoli di personalità come Mario Draghi.

L'integrazione europea, tuttavia, proprio perché costruita su queste solide basi, ha il dovere di risvegliarsi dal letargo in cui è caduta negli ultimi anni per finalmente liberarsi dai rigurgiti di barbari nazionalismi ed evolversi attraverso urgenti riforme. Ma queste saranno possibili se riusciranno ad incontrare il consenso popolare venendo incontro alle concrete esigenze dei cittadini.

Le più urgenti si legano al forte bisogno di sicurezza rispetto ai pericoli derivanti dal terrorismo e alle angustie determinate dalla disoccupazione soprattutto giovanile. Rispetto ai primi, è noto che dopo il fallimento della nascita della Comunità Europea della Difesa nel 1954 ("una spina nel cuore" come disse De Gasperi pochi giorni prima di morire), la presenza della sorta di "anticorpo" della "pace", obiettivo prioritario dell'integrazione, ha per lungo tempo messo da parte la volontà politica di discutere di questioni militari escludendole anche dai più significativi profili istituzionali. Il Consiglio dell'Unione non prevede, infatti, fra le dieci "formazioni" nelle quali si riunisce secondo gli argomenti trattati, quella dei soli Ministri della Difesa: essi, quando necessario, si incontrano solo in maniera informale lasciando le relative decisioni alla formazione "Affari esteri". Né esistono una Commissione Difesa del Parlamento europeo o specifici finanziamenti nei Programmi Quadro pluriennali. Poche sono le iniziative comuni già intraprese quali l'*Agenzia europea per la difesa* o, nella logica della *Cooperazione strutturata permanente* (art. 42, par. 6 TFUE), il cosiddetto Mpc (Military planning and conduct capability).

La complessità dell'attuale quadro dei problemi internazionali pone, invece, la necessità di un deciso ripensamento in materia. I popoli europei sono sempre più preoccupati, e a ragione, della propria sicurezza interna, messa a rischio da terrorismo e criminalità di origine internazionale. Appare, tuttavia, ogni giorno più chiaro che tale sicurezza interna dipende da quella esterna e la richiesta di maggiore protezione spinge progressivamente verso nuove riflessioni. L'instabilità politica nel Mediterraneo ed in Medio Oriente, fonte fra l'altro dei crescenti flussi migratori, impone ormai all'Europa di dotarsi di una capacità di *difesa comune* per costruire, dopo la moneta unica, anche l'esercito unico europeo. Bisogna, in altri termini, sciogliere la contraddittoria oscillazione tra l'obiettivo di produrre sicurezza e la persistente incapacità di un ulteriore sforzo verso la rinuncia ad un pezzo della sovranità nazionale.

Un vero e proprio esercito europeo ha comunque bisogno, per svolgere le sue funzioni strategiche, di un governo europeo con la relativa legittimazione democratica la cui nascita non è, evidentemente, all'ordine del giorno. Ma, nel frattempo, si può costruire un percorso che ne disegni progressivamente le tappe, partendo dall'indispensabile razionalizzazione dell'intero sistema. Oggi un esercito

efficiente deve disporre, più che di un alto numero dei soldati, di armi e strumenti tecnologicamente avanzati oltre che di adeguate risorse finanziarie. Ebbene, il quadro attuale è caratterizzato da una realtà gravemente frammentata e incoerente. La spesa militare degli Stati membri non prevede alcun coordinamento con la conseguente duplicazione, quasi sempre inutile, di impegni e spese nonché con l'utilizzazione di tecnologie spesso tra loro incoerenti. L'Europa destina già alla difesa circa la metà di quanto fissato dal bilancio degli Stati Uniti ma con un correlato rendimento stimato intorno solo al 15%, espressione di eserciti "bonsai" che spendono irrazionalmente. Nella prospettiva di un'economia di scala a livello europeo, un uso coordinato delle suddette risorse darebbe risultati ben più efficienti in termini di prestazioni e di maggiore indipendenza politica dalla Nato nel lungo periodo. Il Rapporto della 53ª Conferenza sulla Sicurezza di Monaco dello scorso febbraio, alla presenza delle maggiori autorità politiche mondiali, ha suggerito che i governi europei potrebbero risparmiare quasi un terzo delle spese in attrezzature militari se decidessero semplicemente di coordinare i loro investimenti. Inoltre, uno studio dell'*Istituto Affari Internazionali* quantifica in 20,6 miliardi all'anno i risparmi potenziali di una prima integrazione nella difesa, migliorando l'efficienza operativa. Si pensi ai vantaggi politici e sociali di fronte ai cittadini se tali risparmi fossero indirizzati a favore delle politiche sociali e dell'occupazione! E qui arriviamo al secondo grande obiettivo da raggiungere in tempi abbastanza brevi. È necessario superare la contraddizione derivante dall'esistenza della moneta unica e, invece, di politiche economiche e fiscali gestite esclusivamente su scala nazionale. Tale contraddizione è stata poi esaltata da un'irresponsabile gestione dei famosi parametri di Maastricht del tutto incurante del profondamente mutato contesto economico e sociale nell'ultimo decennio. Finalmente anche i governi degli Stati membri più rigidi sembrano ormai entrati nella logica di un cambiamento di rotta prefigurando la possibilità di nascita di un Ministro del Tesoro dell'Eurozona con quel che ne consegue. In applicazione del principio giuridico della solidarietà, la stessa Commissione europea sembra muoversi nella direzione della condivisione dei rischi e delle sofferenze di bilancio. Il cronoprogramma ipotizzato prevede entro il 2019 l'adozione di norme per il sistema unico di garanzia dei depositi bancari e l'emissione fra il 2020 e il 2025 di un titolo pubblico europeo con la garanzia degli Stati come nuovo strumento finanziario per l'emissione comune di debito per rafforzare l'integrazione finanziaria e la stabilità (ma non si tratta ancora di un Eurobond). Si prevedono, inoltre, la creazione di uno sportello finanziario per la stabilizzazione delle economie, un Presidente permanente dell'eurogruppo (oggi è un ministro delle finanze in carica con un mandato di 2 anni e mezzo), un tesoro della zona euro e un fondo monetario.

Il risveglio dell'Europa non può che basarsi, comunque, sulla scelta di operare un salto di qualità "politico" nell'ottica della prevenzione delle crisi, dell'aiuto allo sviluppo e della cooperazione economica. Significa rinsaldare il nostro continente come uno spazio di libertà reso sempre più sicuro nella salvaguardia del valore della pace. L'Unione europea, pur nei suoi palesi limiti e contraddizioni, rappresenta l'unica prospettiva "realistica" per il futuro delle giovani generazioni, sicuramente non avvezze a rimanere "ingabbiate" in obsoleti confini nazionali; ma non può più permettersi il lusso di vivacchiare sulla mediocrità del presente e sulla pavida irrisolutezza rispetto al futuro. Essa rappresenta invece l'unico "collante" in grado di qualificare politicamente la dimensione transnazionale in cui oggi si collocano le persone ed i loro diritti individuali e sociali.

**e**ditoriale

La scommessa vincente
DELLA PACE IN EUROPA
ENNIO TRIGGIANI

1

**a**pprofondimenti

L'iniziativa dei cittadini europei:
un **BILANCIO INSODDISFACENTE**
IVAN INGRAVALLO

5



Dal programma **ERASMUS** al programma **ERASMUS+**
Le novità nella tradizione
VALERIA DI COMITE

7



Le azioni di risarcimento del danno per **ILLECITO ANTITRUST** in Italia: il decreto legislativo 3/2017
ANGELA MARIA ROMITO

9



La **GESTIONE COLLETTIVA DEI DIRITTI D'AUTORE** nell'Unione europea
ALBERTO CAPOBIANCO

11



Il riesame delle **POLITICHE AMBIENTALI DELL'UE**
e la nuova direttiva (UE) n. 2016/2284
sull'inquinamento atmosferico
MICAELA FALCONE

13



MIGRANTI E RISPETTO DEI DIRITTI UMANI
L'accordo/dichiarazione tra UE e Turchia
EGERIA NALIN

15



Sviluppi nella gestione delle migrazioni
lungo la **ROTTA DEL MEDITERRANEO CENTRALE**
GIUSEPPE MORGESE

17



EUROPEAN SOLIDARITY CORPS:
il volto solidale dell'Unione
MICAELA LASTILLA

21



Gli strumenti dell'UE contro le
DISCRIMINAZIONI RAZZIALI ED ETNICHE
DAVIDE PIANCONI

23

**e**urope direct

Esperienze e pratiche di sharing economy nelle aree urbane:
IL PROGETTO EUROPEO CREATUSE
M. IRENE PAOLINO

25

**n**orme di
interesse generale

27

**s**ulla scena europea

28

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 XII, n. 1, 2017

Paolo MENGOSI
Osservazioni su principi democratici e diritti fondamentali nell'Unione europea. Nel decennale della Rivista

ARTICOLI

Franco GALLO
Diritti socio-economici ed equilibri di bilancio

Sergio M. CARBONE
Discriminazioni sulla base dell'età tra principi generali UE e criteri applicativi

Giandonato CAGGIANO
L'applicazione della Convenzione europea dei diritti umani ai Rom tra principio di non-discriminazione e azioni positive a favore dei gruppi vulnerabili

Giuseppe PALMISANO
La protezione dei diritti dei Rom nella prassi applicativa della carta sociale europea

Gianluca CONTALDI
L'indipendenza della BCE alla luce del caso OMT

Ivan INGRAVALLO
Equilibrio di genere e azioni positive nella riforma del Tribunale dell'Unione europea

NOTE E COMMENTI

Cinzia Di PAOLO
I diritti delle donne in materia di interruzione volontaria di gravidanza: la situazione in Italia nella prospettiva della Carta sociale europea

Annita Larissa SCIACOVELLI
Il ricongiungimento familiare dei minori stranieri e il requisito della potenziale integrazione "riuscita" imposto dagli Stati membri al vaglio della Corte di giustizia

Giovanni ZACCARONI
La struttura del giudizio sull'uguaglianza davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo

Marco BOLOGNESE
Il giudicato a formazione progressiva e il diritto sovranazionale

Luca MINUTI
Il mutuo riconoscimento delle sanzioni pecuniarie: banco di prova per lo sviluppo della cooperazione giudiziaria penale dell'Unione europea

Antonio GUSMAI
Acqua e cibo: alcune irragionevoli "divergenze" di tutela nella prospettiva giuridica interna e sovranazionale

RECENSIONI

Alfonso Luis CALVO CARAVACA, Angelo DAVI, Heinz-Peter MANSEL (eds.), *The EU Succession Regulation. A Commentary*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016 (U. Villani)

Roberto MASTROLIANNI, Oreste POLLICINO, Silvia ALLEGREZZA, Fabio PAPPALARDO, Orsola RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2017 (V. Di Comite)

Massimo PANEBIANCO,
Introduzione alla codicistica del Jus Gentium Europaeum. Codice Lünig-Leibniz-Dumont, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016 (A. Di Stasi)

Lina PANELLA (a cura di), *Le sfide dell'Unione europea a 60 anni dalla Conferenza di Messina*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016 (R. Palladino)

Giuseppe DALLA TORRE,
L'"extraterritorialità" nel Trattato del Laterano, Torino, Giappichelli, 2016 (R. Baratta)

Libri ricevuti

Indice degli autori

ANNO XII, n. 2, 2017

ARTICOLI

Paolo FOIS
Gli sviluppi del processo di integrazione europea dal Trattato di Roma ad oggi. Il ruolo degli Stati membri

Javier CARRASCOSA GONZÁLEZ
Esclusione dell'applicazione della legge regolatrice del divorzio e regolamento Roma III

Ruggiero CAFARI PANICO
L'affievolimento dei diritti nella crisi economica e politica dell'Unione europea

Francesco BESTAGNO
La tutela della salute tra competenze dell'Unione europea e degli Stati membri

Valeria Di COMITE
Il programma Erasmus: trenta anni di mobilità per promuovere i valori dell'Unione

Micaela FALCONE
La tutela dell'ambiente nel difficile bilanciamento tra diritti fondamentali ed esigenze economiche

NOTE E COMMENTI

Eduardo SAVARESE
A Flexible Legal Certainty: The EU Law 'Counter-limits' to the Principle of Domestic *res judicata*

Claudio Di TURI
L'Unione europea e i negoziati per il partenariato transatlantico sul commercio e gli investimenti (TTIP): quale tutela per i diritti dei lavoratori?

Filippo CROCI
Nuove riflessioni sull'obbligo di rinvio pregiudiziale interpretativo alla luce delle sentenze *Ferreira da Silva e X*

MEMORIE

Massimo PANEBIANCO
Una rilettura del diritto internazionale codificato fra codicismo ed anti-codicismo (secoli XIX-XX)

RECENSIONI

Sonia MORANO-FOADI, Lucy VICKERS (edited by), *Fundamental Rights in the EU. A Matter for Two Courts*, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2015 (A. M. Romito)

Libri ricevuti

Indice degli autori

L'iniziativa dei cittadini europei: un **BILANCIO INSODDISFACENTE**

di **IVAN INGRAVALLO**

1. I dieci anni dalla firma del Trattato di Lisbona e i cinque trascorsi da quando il regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, è divenuto pienamente operativo offrono l'opportunità di riflettere e formulare un primo bilancio su una delle maggiori novità introdotte dal quel Trattato: la c.d. iniziativa dei cittadini europei. Un bilancio che, come vedremo, è negativo, considerate la scarsa incidenza e l'insufficiente utilizzazione di questo strumento di democrazia partecipativa che, invece, suscitò notevoli aspettative nel momento in cui fu introdotto nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

L'iniziativa dei cittadini è riconosciuta nell'art. 11, par. 4, TUE e, sulla base di quanto disposto dall'art. 24, co. 1, TFUE, è disciplinata nel dettaglio dal citato regolamento n. 211/2011, in seguito modificato e integrato da regolamenti delegati e di esecuzione. Si tratta di un meccanismo di democrazia partecipativa che consente a un milione di cittadini europei, appartenenti ad almeno un quarto degli Stati membri (le soglie minime di sostenitori sono fissate, Paese per Paese, in un allegato al menzionato regolamento del 2011), di sottoporre alla Commissione una proposta relativa a una tematica su cui essi ritengono necessario adottare un atto giuridico di diritto UE (non necessariamente un atto legislativo), nuovo o modificativo di uno precedente. L'iniziativa, per poter produrre effetti nei confronti della Commissione, deve raccogliere il milione di firme necessarie entro dodici mesi dal suo avvio (art. 5, par. 5, regolamento n. 211/2011). È ampiamente noto come, nell'ordinamento giuridico dell'Unione, la Commissione, non il Parlamento europeo, né il Consiglio, ha il quasi esclusivo potere di iniziativa legislativa, il che spiega come mai la proposta firmata da almeno un milione di cittadini dev'essere diretta a questa istituzione, configurandosi quindi come una pre-iniziativa legislativa, quella che nell'ordinamento giuridico

italiano definiremmo una proposta di legge d'iniziativa popolare. Come accennato, l'iniziativa dei cittadini europei ha suscitato immediato interesse nei commentatori, ponendosi quale ulteriore tassello utile al fine di colmare il *deficit* democratico nell'Unione europea, mettendo a disposizione dei cittadini uno strumento di immediata partecipazione alla vita democratica di questa organizzazione così particolare. E la stessa Commissione, che pure aveva in un primo momento mostrato una certa diffidenza nei confronti di un meccanismo potenzialmente limitativo della sua discrezionalità nella proposta di atti giuridici di diritto derivato, lo ha in seguito reso pienamente operativo, anche adottando appositi regolamenti di esecuzione relativi ai sistemi di raccolta elettronica delle sottoscrizioni: regolamento (UE) n. 1179/2011, del 17 novembre 2011. La Commissione si è attivata al fine di rendere l'iniziativa legislativa dei cittadini nota e accessibile a tutti i potenziali interessati, anche attraverso un dettagliato sito web a essa dedicato, utile al fine di conoscere le iniziative avviate: ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome. E, nella prima relazione periodica al Parlamento e al Consiglio dedicata all'attuazione del regolamento n. 211/2011 sull'iniziativa legislativa – COM(2015)145 fin. del 31 marzo 2015 –, essa ha valutato positivamente (anche troppo) i primi anni di utilizzazione di questo strumento.

L'iniziativa dei cittadini, peraltro, va tenuta distinta da un altro strumento di partecipazione alla vita democratica dell'Unione, consistente nel diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, disciplinato dall'art. 227 TFUE. Si tratta di due strumenti affini, ma che hanno presupposti ed effetti diversi; basti considerare che una petizione può essere presentata non solo dai cittadini europei, ma anche da "qualsiasi persona fisica e



giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro". Né la circostanza che la commissione per le petizioni del Parlamento sia, in attuazione dell'art. 11 del regolamento n. 211/2011, automaticamente associata a ogni audizione pubblica in cui gli organizzatori hanno l'opportunità di presentare la loro iniziativa, assieme alla commissione parlamentare competente per la tematica oggetto della stessa (regola 211 del Regolamento interno del Parlamento europeo), può indurre a confondere un'iniziativa dei cittadini con una petizione.

2. Come facilmente intuibile, essendo l'Unione europea fondata sul principio delle competenze di attribuzione, la proposta di iniziativa dei cittadini è ammissibile solo se rientra nelle competenze della Commissione. Per essere più precisi, l'iniziativa è ammissibile se riguarda uno dei settori di competenza dell'Unione europea nei quali questa istituzione può proporre l'adozione di un atto giuridico.

Nei cinque anni di applicazione del regolamento n. 211/2011 la Commissione ha rifiutato venti richieste di registrazione, dando vita a un nutrito contenzioso dinanzi al Tribunale e, in alcuni casi, in sede di appello dinanzi alla Corte di giustizia. Il Tribunale ha, di solito, respinto i ricorsi di annullamento presentati dai promotori di alcune delle iniziative non registrate dalla Commissione: v. le sentenze del 30 settembre 2015, causa T-450/12, *Anagnostakis c. Commissione* (attualmente pendente in appello dinanzi alla Corte, causa C-589/15 P); del 10 maggio 2016, causa T-529/13, *Izsák e Dabis c. Commissione* (anch'essa im-

pugnata dinanzi alla Corte, causa C-420/16 P); del 19 aprile 2016, causa T-44/14, *Costantini e a. c. Commissione*; nonché le ordinanze rese dal Tribunale e dalla Corte rispettivamente il 23 maggio 2016, causa T-754/14 R, e il 29 settembre 2016, causa C-400/16 P(R), *Efler e a. c. Commissione*, che hanno rigettato ricorsi che chiedevano l'adozione di misure provvisorie nei confronti della decisione della Commissione di non registrare un'iniziativa dei cittadini.

Il Tribunale ha accolto il ricorso proposto dai promotori di un'iniziativa nella recente sentenza del 3 febbraio 2017, causa T-646/13, *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe c. Commissione*. Il Tribunale ha, in questa occasione, riscontrato la violazione, da parte della Commissione, del principio di buona amministrazione e dell'obbligo di motivazione nella sua decisione di rifiutare la registrazione dell'iniziativa proposta dai ricorrenti. Secondo il Giudice dell'Unione (punto 33 della sentenza), infatti, la decisione della Commissione non contiene gli elementi sufficienti a consentire ai ricorrenti di conoscere i motivi del rifiuto e di attivare i pertinenti meccanismi di tutela della loro posizione giuridica, impedendo così anche al Tribunale stesso di esercitare la sua funzione di controllo giudiziario sul rifiuto della registrazione. A seguito di questa sentenza, l'iniziativa è stata aperta alla firma il 3 aprile 2017.

In un'altra recente sentenza, resa il 10 maggio 2017 nel merito del già citato caso *Efler*, il Tribunale ha annullato la decisione della Commissione di diniego di registrazione di un'altra iniziativa (*Stop TTIP*).

In tema di contenzioso conseguente a una decisione sulla registrazione di un'iniziativa dei cittadini è interessante menzionare un altro ricorso, in causa T-50/16, *Ungheria c. Commissione*, proposto da questo Stato a seguito della decisione della Commissione di registrare un'iniziativa che non gli era gradita (*Wake up Europe! Agir pour préserver le projet démocratique européen*). Il ricorso non ha però portato a una sentenza, poiché è stato cancellato dal ruolo su richiesta dello Stato ricorrente (v. l'ordinanza del 21 ottobre 2016), in seguito alla decisione dei suoi proponenti di ritirare l'iniziativa.

3. Passando a considerare le iniziative dei cittadini che sono state registrate dalla Commissione, occorre distinguere quelle che hanno raggiunto il milione di sostegni da quelle che non ci sono riuscite o che comunque sono state ritirate dai loro promotori prima della scadenza dei dodici mesi fissata per raccogliere le sottoscrizioni. Al riguardo i numeri sono assai esplicativi dell'insuccesso dell'iniziativa dei cittadini: al 20 marzo 2017 solo tre iniziative hanno ottenuto i sostegni necessari, mentre diciotto non ci sono riuscite e quattordici sono state ritirate. Inoltre, le uniche tre iniziative arrivate a una conclusione positiva sono state proposte nel 2012, il che mostra un progressivo disinteresse verso questo strumento.

Il quadro appena descritto si arricchisce di un ulteriore elemento critico considerati gli effetti prodotti dalle iniziative firmate da almeno un milione di cittadini. La Commissione, infatti, non è tenuta a trasformatle in una proposta di atto giuridico, ma solo a non ignorarle. L'art. 10, par. 1, lett. c), del regolamento n. 211/2011 stabilisce che, quando riceve un'iniziativa legislativa dei cittadini che abbia raccolto i necessari sostegni, la Commissione "entro tre mesi, espone in una comunicazione le sue conclusioni giuridiche e politiche riguardo all'iniziativa [...], l'eventuale azione che intende intraprendere e i suoi motivi per agire o meno in tal senso". A tale riguardo, la prassi risulta poco significativa, poiché, con riferimento ai tre casi in cui sono state raggiunte le necessarie sottoscrizioni la Commissione ha preso posizione con specifiche comunicazioni – v., rispettivamente, COM(2014)177 fin., del 19 marzo 2014, sull'iniziativa relativa all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari (*Right2Water*), COM(2014)355 fin., del 28 maggio 2014, su quella in tema di protezione dell'embrione sin dal concepimento (*Uno di noi*) e C(2015)3773 fin., del 3 giugno 2015, sull'iniziativa contro

la vivisezione (*Stop Vivisection*) –, ma, al momento, nessuna delle tre iniziative è divenuta una proposta di atto giuridico. Nel programma di lavoro della Commissione per il 2017 – COM(2016)710 fin. del 25 ottobre 2016 – si accenna alla presentazione di una proposta legislativa relativa ai requisiti minimi di qualità per le acque riutilizzate e alla revisione della direttiva sull'acqua potabile, al fine di dar seguito all'iniziativa dei cittadini europei *Right2Water*. Ma è ancora presto per valutare in quale misura la futura proposta ne terrà conto.

La discrezionalità attribuita alla Commissione a proposito del seguito da dare a un'iniziativa che abbia ottenuto il milione di sottoscrizioni necessario è comprensibile, alla luce del ruolo che essa svolge nell'ordinamento giuridico dell'Unione. Nondimeno, le sue valutazioni devono essere motivate e sono comunque suscettibili di una contestazione in giudizio; a tale riguardo si segnala che è attualmente pendente un ricorso dinanzi al Tribunale, in causa T-561/14, *Uno di noi e a. c. Commissione*, promosso dagli organizzatori di questa iniziativa al fine di contestare la legittimità della ricordata comunicazione del 28 maggio 2014, con la quale la Commissione ha comunicato che non vi avrebbe dato seguito.

4. Alla luce della prassi, nonostante la valutazione positiva della Commissione, non riteniamo che, in questi primi cinque anni, l'iniziativa legislativa dei cittadini europei abbia risposto alle aspettative che aveva suscitato nel momento in cui, con il Trattato di Lisbona, era stata introdotta quale rilevante novità atta a favorire la democrazia partecipativa nell'UE.

Sono state avanzate numerose proposte al fine di migliorare il funzionamento dell'iniziativa dei cittadini, sia intervenendo sin da subito su alcuni aspetti di carattere pratico, senza quindi modificare il regolamento n. 211/2011 (alcune di queste hanno già trovato applicazione), sia, in una prospettiva di medio periodo, proponendo degli emendamenti a questo regolamento, al fine di ovviare ai problemi che hanno frenato l'efficacia dell'iniziativa dei cittadini. Tra i principali documenti approvati negli ultimi anni da parte di istituzioni e organi dell'Unione europea a tale riguardo ricordiamo l'indagine del Mediatore europeo (caso OI/9/2013/TN, aperto il 18 dicembre 2013, chiuso il 4 marzo 2015), il parere espresso il 13 ottobre 2015 dal Comitato delle regioni sulla comunicazione della Commissione del 31 marzo 2015 in merito all'iniziativa dei cittadini europei, la risoluzione del Parlamento europeo del 28 ottobre 2015 (2014/2257(INI)) e il parere d'iniziativa del Comitato economico e sociale europeo del 13 luglio 2016.

La Commissione non sembra per il momento convinta dell'opportunità di modificare il regolamento n. 211/2011, ma l'auspicio è che, sin da subito, una sua migliore applicazione favorisca l'affermazione dell'iniziativa dei cittadini europei, rinviando a un secondo momento la sua revisione. Riteniamo, infatti, che solo un significativo aumento del numero delle iniziative proposte, registrate e messe in grado di raggiungere la soglia minima di sottoscrizioni possa incidere sul funzionamento dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, attraverso la pressione politica "dal basso" nei confronti della Commissione, per indurla a prendere maggiormente in considerazione le istanze dei cittadini. In ultima analisi, piuttosto che "accusare" la Commissione di essere poco incline a dare seguito allo strumento dell'iniziativa popolare, occorre perseguire ogni utile via al fine di renderlo maggiormente efficace, conosciuto e utilizzato da parte di tutti coloro che dovrebbero avere il maggiore interesse ad avvalersene. Ci riferiamo non solo a gruppi più o meno ampi di individui aventi idee comuni, ma soprattutto a quei gruppi di interesse storicamente più strutturati, come sindacati, associazioni di volontariato, organizzazioni non governative, presenti in numerosi Stati membri e capaci di agire come "massa critica" al fine di riempire di contenuti l'iniziativa dei cittadini, rendendola compiutamente efficace. Si tratta di uno strumento che, seppur perfetto, esiste, mentre gli attori in grado di avvalersene sembrano, in buona parte, ignari o distratti.

Dal programma ERASMUS al programma ERASMUS+ Le novità nella tradizione

di VALERIA DI COMITE

1. Il 2017 segna una tappa importante per il processo di integrazione europea non solo perché si celebrano i 60 anni dei Trattati di Roma, firmati il 25 marzo 1957, ma anche perché il suo più famoso programma di istruzione – il programma Erasmus – compie 30 anni. Le due celebrazioni sono state considerate dalla Commissione un'occasione per riflettere sulla "importanza dell'apertura agli altri, della comprensione reciproca e della solidarietà".

Per celebrare il trentennale del programma Erasmus sono state organizzate dalle istituzioni europee varie attività tra cui conferenze, forum, conversazioni, dibattiti e mostre in tutta Europa. In particolare, il 13 giugno 2017, durante la sessione plenaria del Parlamento europeo il suo Presidente, Antonio Tajani, insieme al Presidente della Commissione, Jean-Claude Juncker, ha ospitato una cerimonia di premiazione con 33 partecipanti all'Erasmus, provenienti da ciascun Paese aderente al programma.

Inoltre, la Commissione europea ha promosso un'iniziativa chiamata "Da Erasmus a Erasmus+ 30 anni di successi" per celebrare il trentennale del programma che fu inizialmente approvato con la decisione del Consiglio 87/327/CEE, del 15 giugno 1987. L'iniziativa ha l'obiettivo di raccogliere con supporti audiovisivi le esperienze di coloro che hanno partecipato al programma e di consentirne l'accesso sul sito istituzionale ad esso dedicato (https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/anniversary/discover-erasmusplus_it).

Sinora sono stati pubblicati numerosi studi sull'impatto del programma Erasmus, che nel tempo ha favorito la mobilità di studenti, docenti e personale delle università e degli istituti superiori e che insieme ad altri programmi – attualmente tutti compresi nel più ampio Programma Erasmus+ – ha consentito anche la mobilità di tirocinanti, alunni delle scuole secondarie, volontari e *free movers*.

I programmi approvati nel corso del tempo per favorire la mobilità dei citta-

dini sono stati principalmente i seguenti: *Erasmus* relativo alla mobilità in Europa di studenti e personale nel contesto dello studio universitario e in altri istituti di istruzione superiore (1987); *Gioventù per l'Europa* (1988); *Leonardo Da Vinci* con la possibilità di effettuare tirocini e scambi nel settore della formazione professionale (1995); *Comenius* e *Grundtvig* con opportunità di mobilità e cooperazione negli ambiti della scuola e dell'istruzione degli adulti (1995); *Servizio di Volontariato europeo per Giovani* (1996). Ad essi si affiancavano anche i programmi intesi a rafforzare la cooperazione internazionale come *Erasmus Mundus*, *Tempus*, *Alfa*, *Edulink*.

L'iniziativa della Commissione europea di raccogliere le testimonianze di coloro che hanno partecipato ai vari programmi di mobilità individuale ha il pregio di metterne in luce l'efficacia attraverso i "racconti" di esperienze personali, rendendo più evidente l'impatto che ogni esperienza ha avuto nelle vite delle persone direttamente coinvolte. Tale iniziativa, inoltre, avvalorava il significato del programma Erasmus nella sua funzione di promozione di un'identità europea nonché dei valori comuni su cui si fonda l'Unione e in particolare la libertà, la tolleranza e la non discriminazione.

2. Il successo del programma Erasmus e degli altri programmi di scambio che nel tempo hanno coinvolto un numero sempre crescente di partecipanti (ad oggi più di 9 milioni) ha indotto le istituzioni europee ad istituire nel 2013 il nuovo programma Erasmus+ per la program-

mazione 2014-2020. L'idea alla base del nuovo Programma è illustrata nella comunicazione della Commissione del 29 giugno 2011, intitolata "un bilancio per la strategia 2020", COM(2011)500, in cui, nel settore dell'istruzione, si proponeva di approvare un programma unico per offrire maggiori sinergie tra i diversi ambiti sino a quel momento divisi in vari strumenti di finanziamento a seconda del programma di riferimento: il programma di azione per l'apprendimento permanente - *lifelong learning* (istituito con decisione 1720/2006/CE, che a sua volta comprendeva i vari programmi comunitari di mobilità finalizzati a promuovere l'istruzione e la formazione

durante l'intero arco della vita); *Gioventù in azione* (istituito con decisione 1719/2006/CE) ed *Erasmus Mundus* (istituito con decisione 1298/2008/CE). Il programma Erasmus+ è stato istituito con il regolamento (UE) n. 1288/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013 (la procedura per la sua approvazione era iniziata con la proposta della Commissione del 23 novembre 2011, COM(2011)788). Il regolamento trova fondamento giuridico negli articoli 165, par. 4, e 166, par. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea che si riferiscono alle materie dell'istruzione della gioventù, dello sport e della formazione professionale. In questi ambiti l'Unione gode esclusivamente di competenze di completamento, sostegno e coordinamento, per cui l'azione dell'Unione non può comportare un'armonizzazione delle disposizioni nazionali, ma nel caso di specie



ha la funzione di incentivare e di coordinare le attività degli Stati membri, che restano i principali protagonisti nelle scelte delle politiche nazionali dell'istruzione e della formazione professionale, nonché nell'attuazione delle medesime. Il programma Erasmus+ coinvolge, infatti, istituzioni europee e nazionali attraverso un metodo di "coordinamento aperto". Esso è gestito a livello centrale dalla Commissione europea – precisamente dall'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura – che ha la principale responsabilità nel gestire il bilancio, stabilire le priorità, gli obiettivi e i criteri, nonché ha la competenza esclusiva per attuare le azioni centralizzate del programma. Tuttavia, l'attuazione del programma Erasmus+ è essenzialmente decentralizzata: le agenzie nazionali svolgono le attività inerenti al programma al fine di portarlo "il più vicino possibile" ai suoi beneficiari, e adattarlo alle inevitabili differenze dei vari sistemi nazionali di istruzione, formazione e gioventù.

In Italia, per l'attuazione del programma Erasmus+, sono state individuate tre diverse agenzie in funzione delle specifiche competenze. L'agenzia INDIRE (Istituto nazionale documentazione innovazione ricerca educativa), con sede a Firenze e Roma, che si occupa della parte del programma relativa all'istruzione scolastica, all'istruzione superiore, e all'educazione degli adulti. L'agenzia nazionale Erasmus+ INAPP, con sede a Roma, che è competente per l'istruzione e la formazione professionale ed è coordinata dall'agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL). Infine, l'agenzia nazionale per i giovani, con sede a Roma, è coordinata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile Nazionale.

3. L'Erasmus+, come accennato, riunisce in un solo programma e sotto una sola "etichetta" (la più famosa) l'insieme di precedenti programmi attuati nel periodo 2007-2013, al fine di migliorare le sinergie e favorire l'integrazione delle diverse azioni nell'ambito dell'istruzione, della formazione e della gioventù. Contando su una dotazione finanziaria di 14,7 miliardi di euro, questo programma sostiene un'ampia varietà di iniziative, alcune delle quali possono coinvolgere anche Paesi terzi. All'interno di quest'unico programma sono presenti, tuttavia, differenti ambiti individuabili con un'espressione composta dal marchio comune "Erasmus+" a cui segue la specifica denominazione che consente di identificare il settore di riferimento (ad esempio "Erasmus+: Comenius" in relazione ad attività che riguardano esclusivamente il settore scolastico; "Erasmus+: Erasmus" per l'istruzione superiore compresa quella universitaria ma solamente in riferimento ai Paesi aderenti al Programma, e non ai Paesi terzi; "Erasmus+: Mundus" per i titoli di master congiunti Erasmus).

I molteplici obiettivi del programma Erasmus+ si riallacciano alla strategia Europa 2020 con particolare riferimento all'ambito dell'istruzione, rispetto al quale si mira a rafforzare la cooperazione europea, in modo da garantire il riconoscimento e la convalida delle abilità e delle competenze anche oltre i confini statali. Ancora, il programma intende favorire il multilinguismo, migliorare l'azione europea in materia di gioventù e la dimensione europea dello sport, nonché promuovere sul piano internazionale i valori fondanti dell'UE enunciati nell'art. 2 del Trattato sull'Unione europea.

Per meglio realizzare gli obiettivi illustrati, vieppiù nella prospettiva di incrementare l'apprendimento permanente nel contesto europeo, si evidenzia l'opportunità di applicare nell'ambito del programma Erasmus+ gli strumenti di cooperazione in materia di istruzione progressivamente approvati nell'Unione, come ad esempio: il quadro unico dell'Unione per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (Europass) e il sistema europeo di accumulazione e trasferimento dei crediti (ECTS).

Tra i molteplici profili del programma rileva la sua dimensione internazionale, orientata a promuovere l'internazionalizza-

zione dell'istruzione e l'uso dell'apprendimento digitale, che riguarda non solo il settore dell'istruzione superiore ma anche quello della gioventù.

Il programma Erasmus+ è strutturato in differenti azioni.

L'azione chiave 1 (KA1) riguarda la *mobilità individuale* e comprende: a) la mobilità di studenti, tirocinanti, volontari, professori, animatori giovanili, personale di istituti di istruzione/educazione e organizzazioni della società civile che intendono intraprendere un'esperienza di apprendimento o professionale all'estero; b) i titoli di master congiunti Erasmus Mundus; c) i prestiti Erasmus+ destinati agli studenti di master. L'azione chiave 2 (KA2) sostiene la collaborazione in materia di *innovazione di scambio di buone pratiche* e concerne partenariati strategici, alleanze per la conoscenza e per le abilità settoriali, progetti di sviluppo delle capacità e piattaforme di supporto informatico. L'azione chiave 3 (KA3), infine, riguarda il sostegno *alla riforma delle politiche*. A queste tre azioni chiave si aggiungono le diverse attività *Jean Monnet* per approfondire la conoscenza degli studi sull'Unione europea e le azioni nel settore dello sport.

Per quanto riguarda il potenziale coinvolgimento di Stati terzi, bisogna notare che le modalità di predisposizione dei progetti finanziati differiscono a seconda del Paese terzo interessato. Non tutti i Paesi, infatti, possono partecipare a ogni azione. Per questo motivo gli Stati sono raggruppati in modo differenziato: da una parte si individuano i *Paesi aderenti al Programma*, che possono partecipare a tutte le azioni (Stati membri dell'UE cui si aggiungono la Ex-Repubblica di Macedonia, l'Islanda, il Liechtenstein, la Norvegia e la Turchia). Dall'altra parte si distinguono i *Paesi partner*, che possono partecipare solo ad alcune azioni e sempre a condizione di rispettare i valori dell'UE enunciati nell'art. 2 del TUE. Quest'ultimo insieme di Paesi è organizzato in due diversi gruppi – *Paesi partner confinanti con l'UE e altri Paesi partner* –, ciascuno dei quali è ulteriormente suddiviso in varie categorie in funzione della regione geografica di appartenenza o di altra classificazione, ad esempio i Paesi ACP sono riuniti in una sola categoria.

I destinatari del programma possono essere, a seconda dei casi, "organizzazioni" (questa categoria comprende gli istituti superiori come le università, le accademie delle belle arti, le scuole superiori per mediatori linguistici) dei Paesi aderenti, che però devono aver previamente ottenuto la Carta Erasmus per l'istruzione superiore (ECHE – *Erasmus Charter for Higher Education*), "consorzi di organizzazioni", o singoli partecipanti.

4. Nella relazione relativa ai risultati dei primi due anni di attuazione del programma, la Commissione europea ha evidenziato i risultati positivi raggiunti in termini di efficacia della spesa e di coinvolgimento degli interessati. In base ai dati presentati, infatti, con un budget di oltre 2 miliardi di Euro sono stati selezionati circa 20.000 progetti che contano 1,4 milioni di partecipanti e includono 69.000 organizzazioni. L'efficacia del programma trova conferma nella piena soddisfazione espressa dai 725.000 beneficiari che hanno vissuto una "esperienza Erasmus+" in questo primo periodo di attuazione. Difatti, il 96% dei partecipanti ha affermato di esser soddisfatto dall'esperienza di mobilità per l'apprendimento all'estero e di aver migliorato le proprie competenze, e l'80% asserisce di sentirsi più preparato per trovare un lavoro (cfr. Commissione europea, *Erasmus+ Annual Report 2015*, Lussemburgo, 2017, in specie p. 73).

Non resta che augurarsi che i prossimi anni di attuazione del programma Erasmus+ vedano un crescente coinvolgimento di soggetti che possano valorizzare l'impegno europeo nei settori interessati, non solo per rafforzare le conoscenze e le competenze dei cittadini dell'Unione e degli altri beneficiari in funzione di un miglioramento delle loro prospettive per l'inserimento in un contesto lavorativo di qualità, ma anche per la diffusione di quei valori e ideali di pace e comprensione reciproca che nel momento attuale è sempre più necessario difendere.

Le azioni di risarcimento del danno per **ILLECITO ANTITRUST** in Italia: il decreto legislativo 3/2017

di ANGELA MARIA ROMITO

Merita un (seppur breve) commento la norma di recepimento della direttiva (UE) 2014/104 del 26 novembre 2014 (pubblicata in GUUE L 349 del 5 dicembre 2014) il cui termine di attuazione è scaduto a fine dicembre 2016: si tratta del recentissimo decreto legislativo n. 3/2017 (pubblicato in GURI n. 15, del 19 gennaio 2017).

Entrato in vigore lo scorso 3 febbraio, il provvedimento di legge nazionale porta a termine un percorso legislativo lungo e dibattuto che si è snodato dapprima attraverso il Libro Verde del 2015 ed il Libro Bianco del 2008 sulle azioni risarcitorie per danno *antitrust*, poi nella articolata disciplina di armonizzazione della direttiva 2014/104 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'UE.

La norma di fonte europea è stata oggetto di numerosi commenti ed i rilevanti problemi interpretativi che essa propo-

ne sono stati in più sedi segnalati dalla dottrina più attenta; la norma di recepimento italiana, invece, seppur accolta con favore, è in attesa di dar prova di sé. Utile appare in questo spazio riprendere brevemente le fila degli obiettivi che la direttiva intende perseguire e della *ratio* sottesa alla sua approvazione, per poi analizzare alcune questioni riferite alla sua attuazione nel nostro ordinamento.

La direttiva nasce sul presupposto della diretta applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE (considerate norme di ordine pubblico): esse sono cioè norme invocabili in giudizio dai singoli, tutelano le posizioni giuridiche soggettive, sicché chiunque si consideri leso dalla violazione delle norme in tema di concorrenza potrà agire dinanzi il giudice nazionale invocando la tutela risarcitoria. Obiettivo primario della norma derivata è, dunque, armonizzare alcuni aspetti processuali e sostanziali relativi alle azioni risarcitorie.

Tre sono in sintesi i motivi che hanno spinto l'Unione europea ad intervenire

nel settore, tutti indicati nei 'considerando': innanzitutto l'esigenza di tutela del mercato interno, evitando fenomeni di *forum shopping* riferite a tali tipi di azioni giudiziarie (in considerazione della mancata armonizzazione dei criteri per la quantificazione del danno, in osservanza del principio dell'autonomia procedurale); in secondo luogo, in virtù del principio della tutela giurisdizionale effettiva (*ex* articoli 19 TFUE e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue), si è ritenuto doveroso facilitare l'accesso anche all'azione risarcitoria per fattispecie governate dal diritto europeo (ma anche statale) della concorrenza. Infine, la terza ragione che giustifica l'intervento normativo europeo, come risulta dai 5° e 6° 'considerando', è quella di colmare il *gap* tra il *public* e il *private antitrust enforcement*: creando maggiore coordinamento tra le due branche in cui si sostanzia il sistema repressivo dei comportamenti anticoncorrenziali si potrà assicurare la massima efficacia delle norme in tema di concorrenza. Tutto ciò



giustifica il fatto che la direttiva sia stata adottata su una doppia base giuridica: rispettivamente gli articoli 103 TFUE e 114 TFUE.

La direttiva (e di conseguenza anche il decreto di attuazione) trova applicazione con riferimento alle azioni di risarcimento cosiddette *follow on* (che seguono cioè la decisione di accertamento della violazione da parte della autorità *antitrust*) e *stand alone* (proposte in assenza di una previa decisione *antitrust*). Invero, nella prassi le azioni risarcitorie proposte in assenza di un preventivo accertamento favorevole da parte delle autorità garanti della concorrenza sono molto rare, sicché, sebbene con qualche perplessità, non appare errato considerare che la applicazione della direttiva crea una sorta di pregiudizialità di fatto del *public enforcement* rispetto al *private*.

Passando alla disamina dei 20 articoli del decreto di recepimento occorre innanzitutto rimarcare la sua sostanziale conformità alla norma sovranazionale, seppur vi siano alcuni elementi di originalità.

Innanzitutto, in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia (causa 127/73, *BRT/SABAM*, causa C-453/99, *Courage* e cause riunite C-295/04 a C-298/04, *Manfredi*), la legittimazione ad agire per il risarcimento del danno *antitrust* è molto ampia: potranno infatti proporre l'azione giudiziaria tutte le persone, fisiche giuridiche, professionisti o consumatori finali (questi ultimi anche dopo aver esperito un'azione collettiva ex art. 140-bis codice del consumo), indipendentemente dal fatto che siano acquirenti diretti o indiretti dell'autore della violazione del diritto della concorrenza. Il danno risarcibile, così come desumibile dalle regole generali dell'ordinamento UE, comprenderà il lucro cessante, il danno emergente e gli interessi, senza che sia possibile liquidare i c.d. danni punitivi (art. 1); i criteri per la liquidazione del danno sono quelli determinati dagli articoli 1223, 1226 e 1227 c.c. (art. 14). Il rimando alle disposizioni interne consente quindi al giudice di liquidarlo in modo equitativo, in mancanza di una piena prova dell'ammontare del danno subito, e altresì di quantificarlo in un importo inferiore rispetto a quello dimostrato dalla parte ricorrente, nel caso di concorso colposo del danneggiato nella fattispecie illecita.

Tre le novità più interessanti per il nostro ordinamento (in aderenza a quanto già indicato nella direttiva) vi è la possibilità per il giudice di avvalersi dell'ausilio qualificato della Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), attraverso la formulazione di quesiti specifici: si tratta di un aiuto di non poco conto considerate le specificità del contenzioso *de quo* che necessariamente richiede una analisi fattuale ed economica spesso molto complessa.

Il regime probatorio previsto dal decreto è parimenti molto interessante, attesa la frequente inaccessibilità e occultamento di prove determinanti in possesso del convenuto. La necessità di ricomporre la asimmetria informativa che normalmente sconta chiunque (sia esso impresa, consumatore, autorità pubblica) subisca un danno derivante da un illecito concorrenziale ha spinto ad introdurre un regime di prova più ampio di quanto previsto dal nostro art. 210 c.p.c.: senza giungere ad un *discovery order* (tipico dei Paesi di anglosassoni), che avrebbe consentito una completa *disclosure* delle informazioni e dei documenti essenziali a fondare la domanda risarcitoria, il giudice italiano potrà emettere nei confronti delle parti o di terzi un ordine di esibizione delle prove sulla base di un'istanza che consenta di individuare in modo specifico e circoscritto gli elementi di prova o le rilevanti categorie di prova oggetto della richiesta. La c.d. "pregiudizialità del *public enforcement* rispetto al *private*" rileva nell'art. 4 del d.lgs. a norma del quale il giudice potrà ordinare l'esibizione di prove raccolte nel fascicolo di un procedimento dinanzi alla AGCM, qualora né le parti né i terzi siano ragionevolmente in grado di procurarsi in altro modo le medesime informazioni. Vigé anche in questo caso il principio di "proporzionalità" che presiede all'esibizione ex art. 3. Vale la pena segnalare che ai fini processuali

più vantaggiosa è la posizione dell'attore che in sede civile agisca per il risarcimento del danno derivante da un'intesa di cartello: vige in questo caso la presunzione dell'esistenza del danno, sicché dovrà provare soltanto il *quantum* del pregiudizio subito (art.14, co.2 d.lgs.). Resta salvo il principio del c.d. *legal privilege*, principio giuridico generale avente il rango di diritto fondamentale, che garantisce tutela del segreto professionale dell'avvocato (si veda *ex multis* la sentenza della Corte di giustizia, causa C- 550/07 P, *Akzo Nobel Chemicals Ltd e altri c. Commissione*): non saranno cioè divulgabili informazioni contenute nella corrispondenza tra avvocati indipendenti iscritti all'albo professionale legati al cliente in forza di uno specifico mandato (ma non la corrispondenza degli avvocati dell'ufficio legale interno alla impresa).

Il cuore della intera disciplina è nell'art. 7 del decreto riferito all'efficacia probatoria nel giudizio civile delle decisioni delle autorità della concorrenza. La norma, che riprende l'art. 9 della direttiva, desta qualche perplessità, non solo perché rafforza una sorta di rapporto gerarchico tra l'accertamento di stampo amministrativo rispetto a quello giurisdizionale, ma anche perché attribuisce diverso "peso" nei giudizi civili alle decisioni delle Autorità nazionali di concorrenza dei diversi Paesi UE. Ed infatti, una decisione amministrativa della nostra AGCM che accerti la violazione delle norme *antitrust* – se sia intervenuta all'esito dei un giudizio caratterizzata dal sindacato giurisdizionale "pieno" e se sia passata in giudicato, per il decorso dei termini di impugnazione o all'esito del giudizio d'impugnazione – non ha valore di "prova privilegiata" (così come invece indicato dal un consolidato orientamento della nostra Cassazione), ma risulterà vincolante in sede giurisdizionale circa la natura della violazione, la portata materiale, personale, temporale e territoriale; al libero apprezzamento del giudice sarà rimessa la valutazione circa il nesso eziologico, l'esistenza del danno e la sua quantificazione. Stando così le cose, il diritto di difesa del convenuto nelle azioni di *follow on* risulta notevolmente compresso, non potendo questi fornire alcuna prova contraria dell'illecito (oramai inconfutabilmente accertato in sede amministrativa), ma potendo solo contestare l'esistenza del nesso di causalità tra questo e il preteso danno subito dall'attore.

Secondo una diversa (e criticabile) gradazione, ai sensi dell'art. 7, co. 2, la decisione definitiva di una Autorità *antitrust* di altro Paese membro che abbia accertato la violazione del diritto della concorrenza costituisce prova *prima facie* della natura della violazione e della sua portata materiale, personale, temporale e territoriale che dovrà essere valutata dal giudice italiano insieme ad altre prove. Il decreto (così come la direttiva) contempla un diverso regime giuridico tra i provvedimenti resi all'esito del giudizio amministrativo interno e quelli celebrati in altri Paesi dell'UE. Il perché di tale differenza non è del tutto chiaro, atteso che in senso contrario militano un generale principio di mutuo riconoscimento dei provvedimenti resi nell'ambito dell'UE e una sostanziale equiparazione "del valore" delle autorità di concorrenza in seno all'*European Competition Network* (ECN), oltre che una parimenti condivisa responsabilità nella corretta attuazione delle norme sulla concorrenza.

In modo sintetico merita di essere menzionato anche il capo VI del decreto (articoli 15 e 16), che fa salva la possibilità per le parti di giungere ad una soluzione consensuale della controversia, tramite la sospensione per massimo due anni del giudizio risarcitorio.

La nuova disciplina indicata dal decreto in parte si applica anche ai giudizi promossi dopo il 26 dicembre 2014 ed ancora pendenti (le disposizioni contenute negli articoli 3, 4, 5 e 15, co. 2).

Un ultimo dato da segnalare riguarda la modifica delle competenze delle sezioni specializzate in materia di impresa: la trattazione delle controversie per il danno *antitrust* sarà concentrata in tre uffici giudiziari con sede a Milano, Roma e Napoli, così come indicato dalla legge n. 114/2015.

La GESTIONE COLLETTIVA DEI DIRITTI D'AUTORE nell'Unione europea

di ALBERTO CAPOBIANCO*

*Dottorando di ricerca in “Disciplina del mercato e della concorrenza nell'Unione europea”, Università degli Studi di Napoli, Federico II

1. Il sistema della gestione collettiva dei diritti d'autore in Europa sta attualmente attraversando un lento ed inarrestabile processo di metamorfosi. Per comprendere meglio le cause di tale evoluzione occorre preliminarmente osservare il fenomeno da un punto di vista storico al fine di verificare l'incidenza della nuova disciplina comune a tutte le *collecting societies* introdotta dalla direttiva 2014/26/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulla gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi e sulla concessione di licenze multiterritoriali per i diritti su opere musicali per l'uso online nel mercato interno, normativa di recente attuata nell'ordinamento italiano con il d.lgs. 15 marzo 2017, n. 35.

La nascita delle società di autori risale al periodo della *Belle Époque* (XIX secolo), periodo in cui l'emergente ceto borghese si affacciava per la prima volta al panorama culturale, un tempo riservato esclusivamente alle élite. Il progresso delle arti e della tecnica (si pensi ad esempio alle invenzioni del grammofo e del cinematografo) resero infatti accessibili a strati più ampi della popolazione le opere dell'ingegno, generando così nuove fonti di ricchezza.

Onde evitare che agli autori fosse precluso di godere dei frutti del loro genio creativo, l'opzione naturale fu quella di dar vita ad un sodalizio tra tutti i rappresentanti della categoria in modo tale da chiedere protezione allo Stato affinché attribuisse loro il diritto di rivendicare parte dei profitti generati dallo sfruttamento delle opere.

In quest'ambito fu un pioniere il drammaturgo francese Pierre-Augustin Caron de Beaumarchais, autore del “Barbiere di Siviglia” e delle “Nozze di Figaro”, il quale fondò il 3 luglio 1777 il *Bureau de législation dramatique*, poi divenuto nel 7 marzo 1829 la *Société des Auteurs et Compositeurs Dramatiques*. Il modello della società di autori del Beaumarchais ebbe subito succes-

so e si diffuse a macchia d'olio in tutti gli Stati europei. In Italia, un gruppo di letterati, musicisti, artisti, editori e uomini di legge, tra i quali spiccano i nomi di Giuseppe Verdi e Giosuè Carducci, costituì nel 1882 la Società italiana degli autori (oggi Società italiana degli autori ed editori - SIAE).

Tra le peculiarità nazionali emergono alcuni elementi comuni a tutte le società di autori. Anzitutto esse, per loro natura, tendono spontaneamente ad assumere la forma del monopolio, in alcuni casi anche protetto da una riserva legale di attività (ad esempio, v. l'art. 180 della l. 22 aprile 1941, n. 633). La posizione di forza economica così raggiunta ha infatti consentito alle società di autori di operare secondo logiche solidaristiche, riequilibrando il potere negoziale del piccolo autore rispetto all'imprenditoria culturale (editori e utilizzatori). Il radicamento al territorio e all'identità nazionale ha inoltre consentito alle società di autori di istituire fondi da destinare ad attività sociali, culturali ed educative.

2. In questo contesto, la Commissione europea ha svolto un ruolo non trascurabile ma, anzi, determinante nell'inesco dell'attuale processo evolutivo. L'evento che ha segnato il punto di svolta è stato l'attribuzione dello status di “impresa” ai sensi del diritto dell'Unione alle società di gestione collettiva (v. decisione 71/224/CEE della Commissione, caso *GEMA I*, del 2 giugno 1971, relativa ad una procedura ai sensi dell'articolo 86 del trattato CEE), circostanza alquanto singolare considerata l'originale vocazione corporativa di detti enti. Così facendo, la Commissione ha aperto un varco all'applicazione delle norme dei Trattati per adeguare l'attività di intermediazione dei diritti d'autore ad un'economia di mercato aperta e competitiva.

A partire dagli anni Settanta si è dato quindi avvio ad una prima fase di integrazione “negativa” dei mercati volta a reprimere tutte quelle condotte abusive delle società di gestione collettiva che

si ponevano in contrasto con gli obiettivi economici perseguiti nei Trattati. Non può tuttavia negarsi che le decisioni della Commissione e la giurisprudenza della Corte di giustizia, seppur dotate di una portata circoscritta alla fattispecie in esame, hanno indotto gran parte delle società europee di gestione collettiva ad adottare un vero e proprio “statuto concorrenziale”.

Una politica più incisiva è stata attuata dalle istituzioni dell'Unione a partire dal cambio dei vertici della *DG Internal Market* della Commissione avvenuto nel 2005. Infatti il commissario Charlie McCreevy ed il suo successore Michel Barnier hanno diretto il processo di integrazione “positiva” dei mercati attraverso l'armonizzazione delle legislazioni nazionali sulle società di gestione collettiva per consentire a queste ultime di adeguarsi agli sviluppi della tecnologia.

In un primissimo momento, la Commissione ha adottato la raccomandazione 2005/737/CE, del 18 maggio 2005, sulla gestione transfrontaliera collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi nel campo dei servizi musicali *on-line* autorizzati, al fine di introdurre nuovi stimoli concorrenziali tra le società di gestione collettiva in questo specifico settore.

In un secondo momento la Commissione ha inteso colpire tutte quelle pratiche concordate e coordinate dalla *Confédération Internationale des Sociétés d'Auteurs et Compositeurs* (CISAC) idonee a restringere la portata territoriale delle licenze entro i confini nazionali. Se in passato esse erano giustificate dal fatto che non è concretamente duplicabile un sistema di controllo delle utilizzazioni di opere su un altro territorio (sentenza della Corte di giustizia del 13 luglio 1989, cause riunite 110/88, 241/88 e 242/88, *Lucazeau*, punto 18), oggi invece il monitoraggio delle sole utilizzazioni *on-line*, via cavo e via satellite può essere svolto a distanza attraverso l'utilizzo di appositi sistemi informatici (decisione

COMP/C2/38.698 della Commissione, caso *CISAC*, del 16 luglio 2008, relativa ad una procedura ai sensi dell'art. 81 TCE e dell'art. 53 dell'Accordo SEE, punti 185 ss.).

Tuttavia le misure adottate dalla Commissione si sono rivelate in parte fallimentari. La raccomandazione 2005/737/CE è stata infatti applicata “a macchia di leopardo” da parte degli Stati membri e dalle società di gestione collettiva, trattandosi di un atto di *soft-law* sprovvisto di efficacia vincolante. La decisione *CISAC*, invece, è stata in parte annullata dal Tribunale dell'Unione in quanto non era stata provata l'effettiva concertazione tra le società di gestione collettiva (sentenza del 12 aprile 2013, causa T-442/08, *CISAC*, punto 130).

Considerati gli scarsi risultati raggiunti e la recente giurisprudenza della Corte di giustizia sulla tendenziale conformità della struttura monopolistica delle società di gestione collettiva al diritto dell'Unione (v. sentenza della Corte di giustizia del 27 febbraio 2014, causa C-351/12, *OSA*, punto 72), la Commissione ha continuato il cammino di integrazione positiva dei mercati promuovendo l'adozione della direttiva 2014/26/UE.

Il complesso testo normativo si suddivide sostanzialmente in due parti. Nella prima sono inserite tutte quelle misure generali volte a rendere maggiormente trasparente l'attività delle società di gestione collettiva, a garantire la partecipazione dei titolari dei diritti alle decisioni prese dagli organismi di gestione collettiva, a favorire il libero l'esercizio dei diritti d'autore a livello europeo, a disciplinare analiticamente l'attività di rendicontazione, di raccolta e ripartizione delle *royalties*, a regolare i rapporti con gli utilizzatori e ad introdurre sistemi di risoluzione alternativa delle controversie. Nella seconda, invece, sono individuati tutti i requisiti necessari affinché una *collecting society* possa sviluppare un sistema di licenze multiterritoriali nel mercato interno.

Il campo applicativo della direttiva 2014/26/UE mantiene tuttavia un'asimmetria di fondo avuto riguardo ai soggetti destinatari delle norme sopracitate. Esse, infatti, si applicano nella loro interezza agli organismi di gestione collettiva, e cioè a quelle persone giuridiche detenute o controllate dai propri membri e/o organizzate senza fini di lucro (art. 3, par. 1, lett. a, della direttiva 2014/26/UE). Alle entità di gestione indipendente che non sono né detenute né controllate dai titolari dei diritti e che perseguono fini di lucro (art. 3, par. 1, lett. b, della direttiva 2014/26/UE), il legislatore dell'Unione riserva invece un trattamento di favore in quanto ad esse si applica solo una minima parte della disciplina prevista dalla direttiva (cfr. art. 2, par. 4, direttiva 2014/26/UE).

Per quanto riguarda, invece, l'iter di attuazione della direttiva 2014/26/UE nell'ordinamento italiano, esso è stato lungo e travagliato al punto tale da indurre la Commissione ad avviare un ricorso d'infrazione contro l'Italia a causa del mancato rispetto del termine di recepimento previsto nella direttiva stessa (10 aprile 2016). Le ragioni di un simile “percorso ad ostacoli” risiedono nelle divergenze sorte in ambito politico circa l'abrogazione dell'art. 180 della l. 22 aprile 1941, n. 633, il quale, come già accennato, conferisce alla SIAE un'esclusiva nell'intermediazione dei diritti d'autore in Italia.

Nonostante il parere favorevole alla modifica della legge sul diritto d'autore espresso dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato il 1° giugno 2016, il legislatore italiano ha optato per il mantenimento del monopolio SIAE a condizione che venga istituito un sistema di verifica dei livelli di trasparenza ed efficienza raggiunti grazie all'attuazione della nuova disciplina sulla gestione collettiva dei diritti d'autore (cfr. ordine del giorno G/2345/24/14, del 9 giugno 2016, approvato dalla 14a Commissione del Senato). Difatti, dall'interpretazione delle disposizioni del d.lgs. 15 marzo 2017, n. 35 non può dedursi alcuna abrogazione implicita della riserva legale concessa alla SIAE in quanto si precisa all'art. 4,

comma 2 di detto decreto che è “fatto salvo quanto disposto dall'articolo 180, della legge 22 aprile 1941, n. 633”.

3. Attraverso un lungo e difficile cammino, il sistema della gestione collettiva dei diritti d'autore è profondamente mutato rispetto al passato. L'effetto dirompente di una simile evoluzione, pur essendo caratterizzata da numerose sfaccettature, può cogliersi nel semplice fatto che se in passato le società di autori non potevano essere considerate alla stregua di mercanti, oggi hanno assunto la veste di vere e proprie imprese.

In questo processo di metamorfosi, la concreta applicazione del diritto dell'Unione ha dato impulso ad una rivoluzione copernicana dell'intero settore. Infatti, muovendo dall'abbattimento delle barriere alla circolazione dei diritti d'autore nel mercato interno si è generato un processo virtuoso che ha spinto le imprese culturali ad investire in tecnologia. Di conseguenza, le nuove forme di sfruttamento delle opere e i nuovi processi di monitoraggio delle utilizzazioni hanno richiesto un ripensamento delle strutture monopolistiche delle società di gestione collettiva che per lungo tempo sono state considerate dalle istituzioni dell'Unione necessarie alla tutela della proprietà intellettuale.

A questo punto dell'evoluzione del sistema, non è possibile prevedere se per la SIAE, sulla quale pende la spada di Damocle di una futura liberalizzazione, e per le omologhe società europee sia alle porte una nuova primavera o un inverno difficile. Considerata la complessità nel formulare previsioni in merito, si potrebbe quantomeno azzardare un'ipotesi sullo sviluppo del mercato a seguito della piena operatività della direttiva 2014/26/UE.

Il nuovo sistema di amministrazione dei diritti d'autore lascia difatti intendere l'emersione di una struttura oligopolistica nel settore delle licenze per le utilizzazioni di musica *on-line*. I primi segnali di questo fenomeno sono ravvisabili nell'attività della Commissione che ha provveduto ad autorizzare una concentrazione tra più società di gestione collettiva (decisione M.6800 della Commissione, caso *PRSfM/STIM/GEMA/JV*, del 16 giugno 2015, che dichiara una concentrazione compatibile con il mercato interno e con l'accordo SEE).

In questo scenario, la nascita di grandi *hub* di licenza avrà con buone probabilità un impatto consistente nel mercato interessato. Difatti, essendo stato reciso l'originario legame col territorio, le nuove *collecting societies* che operano nel più ampio contesto europeo attraverso le licenze multiterritoriali potrebbero anzitutto sottrarre una parte consistente di *royalties* alle società di gestione collettiva tradizionali, restando così preclusa la possibilità per quest'ultime di operare delle deduzioni per fini culturali, spese che alla fine dei conti dovranno accollarsi gli Stati membri.

Per quanto riguarda invece la struttura delle *collecting societies*, l'impianto normativo della direttiva 2014/26/UE potrebbe indurre queste ultime a costituirsi come entità di gestione indipendente che, a differenza degli organismi di gestione collettiva, perseguono finalità lucrative. Infatti, solo una minima parte degli stringenti obblighi di regolazione imposti agli organismi di gestione collettiva sono applicabili a dette entità. In un'ottica di lungo periodo non si esclude che la disciplina prevista dalla direttiva per gli organismi di gestione collettiva si trasformi in un incentivo ad abbandonare le originarie funzioni solidaristiche in favore degli autori.

Il nuovo contesto normativo nel quale le società di gestione collettiva dovranno operare appare dunque dirigerle verso nuovi approdi, completamente diversi rispetto a quelli che hanno contribuito a caratterizzarne le originarie funzioni. Se, infatti, in passato i profili solidaristici ed identitari costituivano le solide basi su cui le società di gestione collettiva erano state erette, oggi queste fondamenta sembrano vacillare sotto i colpi dell'intervento di armonizzazione dell'Unione.

Il riesame delle **POLITICHE AMBIENTALI DELL'UE** e la nuova direttiva (UE) n. 2016/2284 sull'inquinamento atmosferico

di **MICAELA FALCONE**

All'inizio dell'anno la Commissione europea ha presentato un nuovo strumento per affrontare le problematiche legate all'attuazione delle politiche ambientali. Si tratta di un'iniziativa allineata agli obiettivi di tutela a lungo termine posti dall'Unione europea in materia ambientale, caratterizzata da sfide sistemiche sempre più complesse nonostante la significativa evoluzione dell'azione di settore, che nel corso degli ultimi tempi ha acquisito maggiore coraggio e prontezza nell'affrontare le molteplici criticità. Progressivamente, infatti, la politica ambientale europea ha fatto proprio un approccio integrato e trasversale, che ha favorito la convergenza di diverse politiche e dei relativi strumenti di intervento verso obiettivi comuni, in cui si bilanciano aspetti sociali, economici ed ambientali.

Questa prospettiva trova conferma nel Settimo programma di azione ambientale per il periodo 2013-2020 (7PAA), che adotta una impostazione metodologica strutturata per "obiettivi funzionali" (relativi agli strumenti normativi, economici e finanziari, non più per settori di intervento come in precedenza) ed al quale sembra potersi attribuire un efficace ruolo di indirizzo per gli interventi del prossimo futuro (decisione n. 1386/2013/UE).

L'attuazione insufficiente e incompleta delle norme ambientali rappresenta

una delle principali criticità emerse dal bilancio finale della conclusa programmazione, con la conseguenza di aver attenuato inevitabilmente la portata degli obiettivi raggiunti, comprimendo le potenzialità di una legislazione aggiornata in molti settori (si pensi alla direttiva rifiuti del 2008 o agli obiettivi di qualità delle acque fissati dalla direttiva quadro 2000/60/CE).

Per definire il quadro delle problematiche comuni all'origine degli scarsi progressi realizzati nell'applicazione della legislazione di settore, a maggio 2016 la Commissione europea ha avviato un ciclo biennale di analisi degli Stati membri (*Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali dell'UE*), di cui recentemente ha presentato i primi risultati (cfr. COM(2017)63 final, del 3 febbraio 2017). Si tratta di una nuova procedura che, puntando sulla maggiore efficacia di un approccio preventivo, intende affrontare le cause alla base dell'insufficienza attuativa della normativa ambientale nell'ambito di un partenariato tra Stati membri e Commissione. Una nuova procedura volta a implementare non solo la cooperazione tecnica ma soprattutto il coinvolgimento politico. L'iniziativa si inserisce nella più ampia, e ormai nota, strategia "Legiferare meglio" della Commissione, in generale tesa a migliorare l'attuazione della legislazione e delle politiche esi-

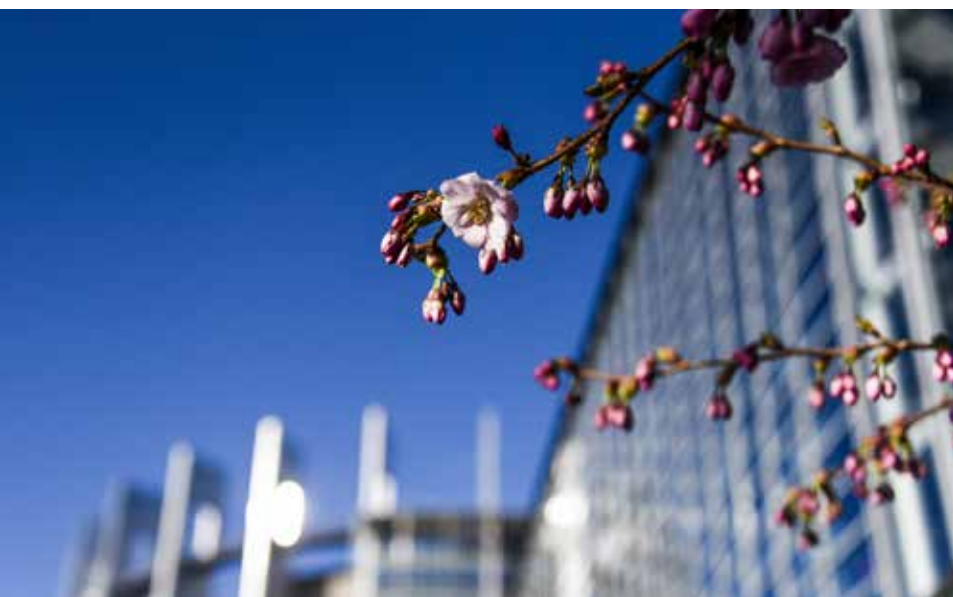
stenti (COM(2015)215 final, del 19 maggio 2015).

Il pacchetto della procedura di riesame comprende una Comunicazione, in cui la Commissione riassume le criticità e le tendenze comuni nei singoli comparti ambientali, un Allegato, che contiene le raccomandazioni rivolte a tutti gli Stati membri per ottenere miglioramenti e, infine, 28 relazioni per Paese. Queste ultime si basano sui rapporti di attuazione elaborati dalla Commissione ai sensi della specifica normativa ambientale, nonché sulla comunicazione sullo stato dell'ambiente relativa al 2015 e sulle relazioni preparate dall'Agenzia europea dell'ambiente.

Secondo la prima relazione di riesame (contenuta nella comunicazione citata), le maggiori lacune sono ascrivibili a settori programmatici specifici, per ciascuno dei quali viene presentato il quadro normativo di riferimento, le conclusioni sul piano politico e le pratiche di successo realizzate negli Stati membri come esempio concreto di efficienza.

Nel settore della *gestione dei rifiuti* si è rilevato come permangano profonde disparità tra i Paesi dell'Unione. Più della metà degli Stati membri deve incrementare l'efficacia della raccolta differenziata, presupposto indispensabile per migliorare il riciclaggio dal punto di vista sia quantitativo che qualitativo. In particolare, dal riesame è emerso che alcuni Stati sono ancora privi dei programmi di prevenzione e del piano nazionale per la gestione dei rifiuti richiesti dalla direttiva quadro 2008/98/CE quale condizione preliminare per l'ottenimento dei finanziamenti a titolo della politica di coesione nel periodo 2014-2020.

Ancora, il settore della *qualità e gestione delle risorse idriche* evidenzia gravi criticità della maggior parte degli Stati membri nel raggiungere la piena conformità in materia. Tutti i piani di gestione dei bacini idrografici di prima generazione presentano carenze, soprattutto per quanto attiene al monitoraggio e ai metodi di valutazione e classifica-



zione dello stato dei corpi idrici. Tutti gli Stati membri hanno usufruito delle deroghe che consentono di prorogare i termini e per 13 di loro si prospetta un'azione legale da parte dell'UE. Analogamente, nel settore programmatico relativo alla tutela della *natura e della biodiversità* è emerso che, nonostante i numerosi segnali positivi a livello locale, persistono notevoli carenze sul piano attuativo dei finanziamenti e dell'integrazione delle politiche interessate.

Forte ritardo si registra, infine, nell'ambito delle norme sulla *qualità dell'aria*, considerato che le norme di settore sono disattese in 23 Stati membri. In tale ambito, il comparto dei trasporti è considerato tra i responsabili principali dell'inquinamento e dei relativi danni alla salute.

Il riesame ha riguardato altresì il quadro di sostegno (*misure fiscali*) e gli strumenti di attuazione (*governance*). Rispetto alle misure fiscali, dalle relazioni per Paese è emersa una difficoltà diffusa nell'usufruire del potenziale delle imposte ambientali quale strumento per ottenere vantaggi sul piano ambientale e delle opportunità di finanziamento per gli obiettivi ambientali rese disponibili nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei. Anche sotto il profilo della *governance* le criticità sono molteplici, a partire dall'applicazione inefficace delle norme ambientali in molti Stati membri, fino al frequente errato recepimento della legislazione unionale a livello regionale.

Il riesame, infine, ha evidenziato come in numerosi Stati membri continuino a sussistere ostacoli all'accesso alla giustizia in materia ambientale.

Chiusa la fase di analisi, la Commissione ha fornito le prime conclusioni rispetto a quanto emerso: le principali cause comuni delle carenze attuative sono ascrivibili, in primo luogo, ad un coordinamento inefficace tra i diversi livelli amministrativi e, in generale, ad una gestione frammentata delle questioni ambientali. In particolare, l'inefficienza delle amministrazioni pubbliche rappresenta un aspetto di importanza tale che la qualità della *governance* è oggetto di analisi nell'ambito del Semestre europeo e rappresenta una priorità d'investimento dei fondi UE. Ulteriori cause delle lacune attuative sono la scarsa capacità di gestire grandi progetti di investimento, la mancanza di conoscenze e di dati, insufficienti meccanismi di assicurazione della conformità e, infine, la mancanza di integrazione e di coerenza delle politiche.

Questa prima fase del riesame, in realtà, comprende solo una valutazione preliminare delle tendenze comuni e delle relative cause. La previsione di soluzioni specifiche per Paese richiede indicazioni più dettagliate. Sono attesi entro il 2017, difatti, ulteriori orientamenti su come promuovere, monitorare e garantire la conformità in materia ambientale. Tra l'altro, come osserva la Commissione, i vantaggi di una migliore attuazione normativa nel settore ambientale sarebbero apprezzabili sia in termini occupazionali che di tutela della salute, perché verrebbero abbattuti i costi ambientali, economici e sociali dovuti all'inazione o ad interventi tardivi.

La seconda fase del ciclo del riesame consisterà nel creare il quadro per le discussioni di alto livello sulle principali lacune nell'attuazione della politica ambientale Ue comuni agli Stati membri. In primo luogo, la Commissione sottoporrà al Consiglio documenti tematici, per uno scambio di pareri su strategie, esperienze e buone pratiche registrate sugli aspetti esaminati, vieppù in caso di incidenza a livello transfrontaliero su ambiente e competitività. Al Parlamento europeo saranno, invece, comunicate le principali conclusioni orizzontali dell'analisi svolta. Inoltre, è prevista una costante collaborazione con il Comitato delle regioni per individuare le opportune attività di supporto ed assistenza nei confronti dei rappresentanti locali (COM(2016)316 final).

Per il momento sono esclusi da questa prima relazione di riesame i settori relativi ai cambiamenti climatici, le emissioni industriali, le sostanze chimiche e l'energia.

Rispetto alle emissioni industriali bisogna tuttavia ricordare

che nel corso del 2017 è attesa un'iniziativa di carattere tecnico consistente in un riesame complessivo degli inventari delle emissioni di tutti gli Stati membri per aggiornare i valori di riferimento delle effettive emissioni inquinanti in Europa. Questo passaggio rappresenta un presupposto indispensabile per la corretta attuazione della nuova direttiva (UE) n. 2016/2284 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2016 concernente la riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici, entrata in vigore il 31 dicembre 2016, da recepire entro il 30 giugno 2018.

La direttiva riporta l'attenzione sulla qualità dell'aria, ampliando l'ambito di azione del coordinamento europeo in materia di inquinamento atmosferico, che negli ultimi anni è stato principalmente dedicato alla riduzione delle emissioni di CO₂. La norma si inserisce nell'ambito del Programma "Aria pulita per l'Europa", pubblicato nel dicembre 2013 dalla Commissione europea (COM(2013) 918 final) e fa parte di un pacchetto volto ad aggiornare gli obiettivi di riduzione degli impatti dell'inquinamento atmosferico sulla salute e sull'ambiente entro il 2030. Il Programma Aria pulita conteneva proposte legislative per attuare norme più severe in materia di emissioni e di inquinamento atmosferico, tra cui, appunto, la nuova direttiva n. 2016/2284, il cui obiettivo è quello di ridurre, almeno nelle intenzioni, l'impatto dell'inquinamento atmosferico sulla salute di circa il 50% entro il 2030.

A tal fine la direttiva fissa soglie massime annue di emissione per ciascun Paese in relazione ai 5 principali inquinanti atmosferici (particolato fine, anidride solforosa, ossidi di azoto, composti organici volatili non metanici e ammoniacale), riconducibili in sostanza alle attività nei settori dell'industria, dei trasporti, della produzione di energia e dell'agricoltura, nonché al riscaldamento domestico. Sono previsti due orizzonti temporali per gli impegni di riduzione: il primo è fissato al 2020, con obiettivi di riduzione che confermano le percentuali già concordate a livello internazionale dagli Stati membri nel 2012 in occasione della revisione del Protocollo di Göteborg; il secondo termine, fissato per il 2030, richiede, invece, riduzioni in percentuali decisamente maggiori.

Il principale strumento di attuazione della direttiva n. 2016/2284 è il "Programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico", che gli Stati dovranno presentare entro il 31 marzo 2019 secondo gli orientamenti che saranno forniti (entro la primavera 2017) dalla Commissione, che collaborerà strettamente con gli Stati membri anche mediante agevolazioni nell'accesso agli strumenti di finanziamento dell'UE.

Le iniziative brevemente illustrate sono prova concreta del rinnovato impegno della Commissione europea, e dell'Unione in generale, a favore dell'approccio sistemico accolto dalla nuova programmazione di settore. È ormai acclarato, difatti, che la complessità delle problematiche ambientali richiede il coordinamento con altre politiche ad essa collegate, attraverso un impegno condiviso da parte delle istituzioni europee, degli Stati membri e degli altri soggetti pertinenti.

Il nuovo strumento del riesame inaugurato dalla Commissione esprime, in questa prospettiva, l'importanza di integrare i due diversi piani della regolamentazione e della attuazione poiché tra loro interdipendenti, dato che più le norme raggiungono gli obiettivi per cui sono state emanate, meno sono necessari interventi per riesaminare le norme esistenti o adottarne di nuove.

La tendenza attuale della politica ambientale europea appare, dunque, sempre più orientata ad azioni che siano il più possibile efficaci, coerenti e coordinate e, non meno importante, improntate ad un uso più mirato dei fondi dell'UE, in modo da garantire la prosecuzione delle iniziative di tutela anche nel momento storico attuale, caratterizzato da una perdurante crisi economico-finanziaria internazionale che potrebbe facilmente ridurre ad una funzione ancillare le esigenze ambientali rispetto alle istanze di sviluppo economico.

MIGRANTI E RISPETTO DEI DIRITTI UMANI

L'accordo/dichiarazione tra UE e Turchia

di EGERIA NALIN

Il 18 marzo 2016 i capi di Stato e di governo dei Paesi membri dell'UE, riuniti in sede di Consiglio europeo, hanno concordato con la Turchia un piano di azione straordinario per contrastare il flusso illegale dei migranti e il traffico degli esseri umani nel Mediterraneo. Tale "intesa" è stata pubblicata nel sito internet del Consiglio e del Consiglio europeo sotto forma di comunicato stampa n. 144/16 e con la dicitura "dichiarazione UE-Turchia".

In particolare, essa prevede che tutti i migranti irregolari che raggiungano le isole greche dalla Turchia a partire dal 20 marzo 2016 siano rinviati in Turchia; che i migranti già giunti sulle isole greche siano registrati e messi in condizione di presentare una domanda di asilo; coloro i quali non facciano tale domanda o la cui domanda sia respinta siano reinviati in Turchia; per ogni siriano rinviato in Turchia dalle isole greche, un altro siriano sia reinsediato dalla Turchia verso l'UE.

L'intesa così raggiunta, ove fosse qualificata come accordo internazionale dell'UE (ma in senso contrario si è espresso, come vedremo, il Tribunale dell'Unione con tre ordinanze del 28 febbraio 2017), sarebbe stata conclusa in violazione delle norme del diritto UE sulla stipulazione di accordi internazionali. Essa, inoltre, ha da subito sollevato molti dubbi sulla sua conformità alle norme del diritto UE e del diritto internazionale in materia di diritti umani, nonostante il formale richiamo al rispetto delle stesse in essa contenuto.

Ed invero, sebbene non esista alcun obbligo di accoglienza del migrante sul piano del diritto internazionale, vale il principio del *non refoulement* – sancito dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status di rifugiati e ritenuto corrispondente al diritto consuetudinario – a mente del quale è vietato il respingimento di chi "temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni poli-

tiche, 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 tornarci per il timore di cui sopra" (art. 1).

Il principio è altresì accolto nell'art. 78 TFUE – che prevede che l'Unione europea sviluppi "una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento", in senso conforme alla Convenzione di Ginevra del 1951, al relativo Protocollo del 31 gennaio 1967, e agli altri trattati pertinenti – e dall'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE – la quale ha lo stesso valore giuridico dei Trattati ed è dunque vincolante. Su queste basi, l'UE prevede altresì l'istituto della protezione sussidiaria a favore di chi, sebbene non possa godere dello status di rifugiato, dimostri il rischio di subire nel suo Paese di origine un danno grave, quale: una condanna a morte; la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante; una minaccia grave e individuale alla vita o alla persona derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale (direttive 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, 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; 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale; 2013/33/UE del Parlamento europeo e



del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale).

Tali norme sono espressione dei valori su cui si fonda l'Unione comprendenti, tra gli altri, il rispetto della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza, dei diritti umani, della solidarietà (art. 2 TUE), i quali rappresentano altresì i principi su cui si basa l'azione esterna dell'UE e che essa si prefigge di promuovere nel mondo (articoli 3, par. 5, e 21, par. 1, TUE). Infine, dato che tutti gli Stati membri dell'Unione sono al contempo parti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) del 1950, essi sono tenuti a rispettare il divieto imperativo di non respingimento verso Paesi nei quali vi sia il rischio per la vita o di sottoposizione a tortura o trattamenti inumani e degradanti dello straniero, giusta l'interpretazione degli articoli 2 e 3 CEDU da tempo consolidata nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (tra le altre, v. le sentenze del 7 luglio 1989, *Soering c. Regno Unito*, del 20 marzo 1991, *Cruz Varas c. Svezia*, e del 28 febbraio 2008, *Saadi c. Italia*). Tale divieto di allontanamento, espulsione o estradizione verso uno Stato in cui lo straniero rischi di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti è previsto anche nell'art. 19 della Carta dei diritti fondamentali che così "incorpora la giurisprudenza" della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'art. 3 CEDU (spiegazioni relative alla Carta; v. inoltre art. 52, par. 3, Carta che, nel caso i diritti contemplati dalla Carta corrispondano a quelli garantiti dalla CEDU, prevede che il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla CEDU).

Va anche ricordato che nelle fasi in cui il migrante è ospite sul territorio di uno dei Paesi dell'Unione, in attesa che sia verificata l'eventuale sussistenza dei requisiti per la concessione dello status di rifugiato o di altre forme di protezione internazionale, gli va assicurata la tutela dei diritti fondamentali e, segnatamente, condizioni di vita dignitose rapportate alla peculiare vulnerabilità del soggetto (minore, donna, disabile, ecc.), così come prescritto dalle pertinenti direttive UE (art. 14 ss. direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, c.d. rimpatri; art. 12 direttiva 2013/32/UE; art. 10 ss. direttiva 2013/33/UE), nonché dalla CEDU come interpretata dalla Corte europea (per tutte, v. le sentenze del 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, e del 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Svizzera*).

L'accordo con la Turchia ha da subito palesato il rischio di respingimenti verso un Paese che non può dirsi "sicuro" ai sensi dell'art. 39 della direttiva 2013/32/UE, in quanto manca dei requisiti da essa sanciti a tale scopo: applica la Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiati con restrizioni territoriali; è priva di una congrua normativa sull'asilo; non ha ratificato il Protocollo n. 4 alla CEDU, che vieta le espulsioni in massa. Tale rischio, assieme a quello di respingimenti (anche successivi) verso Paesi che realizzino torture o trattamenti inumani e degradanti nei confronti degli stranieri respinti, si è ulteriormente aggravato a seguito dell'adozione delle gravi misure di deroga al Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 1966 e alla CEDU, disposte dal Governo di Erdogan all'indomani del fallito *golpe* dello scorso luglio.

Infine, contrariamente alle aspettative, l'accordo ha peggiorato la situazione di sovraffollamento dei campi di accoglienza delle isole greche. Infatti, al fine di scongiurare il rischio di respingimento verso la Turchia, quasi tutti i migranti giunti in Grecia hanno presentato domanda di asilo, sicché l'aumento esponenziale delle richieste ha determinato un notevole rallentamento temporale della gestione delle pratiche con il rischio, anzitutto, di un esame sommario e di respingimenti in massa (vietati, oltre che dall'art. 4, Protocollo n. 4 alla CEDU, dal citato art. 19 Carta dei diritti dell'UE). Esso ha altresì prodotto condizioni di vita nei campi di accoglienza (c.d. "punti di crisi") lesive della dignità e della salute umana (si vedano in proposito le documentate denunce contenute nel rapporto del febbraio 2017 di Amnesty International, *A Blueprint for Despair. Human Rights Impact of the EU-Turkey Deal*, nonché la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio dell'8 dicembre 2016, *Quarta relazione sui progressi compiuti in merito all'attuazione della dichiarazione UE-Turchia*, COM(2016)792 fin., p. 14 s). Date queste premesse, non stupisce che l'accordo sia stato oggetto di svariati ricorsi dinanzi ad autorità nazionali e dell'UE. In tale ultimo ambito, rilevano le recenti pronunce del Mediatore europeo e del Tribunale dell'UE.

Il primo è intervenuto su richiesta di alcune ONG e di cittadini spagnoli (decisione del 18 gennaio 2017, ricorsi 506-509-674-784-927-1381/2016/MHZ), che denunciavano la mancata preventiva e successiva valutazione dell'impatto dell'accordo/dichiarazione sulla tutela dei diritti umani da parte della Commissione europea, incaricata dal Consiglio europeo di coordinare e organizzarne l'attuazione insieme agli Stati membri. L'assenza di tale valutazione (o di una adeguata valutazione) sarebbe provata – secondo i denunciatori – dalle violazioni dei diritti umani subite dai migranti "detenuti" negli affollatissimi punti di crisi greci e accertate da numerosi organi di garanzia dei diritti umani (Commissione contro la tortura, Commissione per la protezione dei diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, Comitato dei diritti umani, Comitato per i diritti del fanciullo, Comitato per la eliminazione delle discriminazioni contro le donne).

Accogliendo le denunce, il Mediatore ha correttamente evidenziato che anche a voler accettare l'obiezione avanzata dalla Commissione che l'accordo con la Turchia abbia solo

natura politica, la Commissione non può esimersi dal verificarne l'impatto sui diritti umani in quanto "for all policies and actions of EU institutions and bodies which impact on human beings, any evaluation should contain an explicit consideration of the human rights impact of those policies and actions". In proposito sembra rilevante che la Commissione stessa, nell'articolare la difesa della sua posizione dinanzi al Mediatore, abbia evidenziato di essersi occupata dell'incidenza del suddetto accordo/dichiarazione sul piano dei diritti umani, esaminandola nella citata comunicazione COM(2016)166 fin. e nei successivi rapporti sui progressi nell'attuazione dell'accordo, in cui ha individuato una serie di criticità delle quali ha auspicato una pronta soluzione. Tale valutazione dell'impatto dell'accordo sui diritti umani è stata ritenuta eccessivamente generica da parte del Mediatore, che ha raccomandato alla Commissione di predisporre i suoi successivi rapporti in argomento in modo più dettagliato e analitico, individuando i diritti umani che rischiano di essere violati e prospettando soluzioni per minimizzare gli effetti negativi dell'accordo/dichiarazione con riguardo a ciascuno di essi.

Dal canto suo, il Tribunale – adito da due pachistani e un afgano che, giunti in Grecia dalla Turchia, avevano presentato domande di asilo e che, temendo il rinvio in Turchia in caso di esito negativo della procedura, chiedevano l'annullamento dell'accordo ex art. 263 TUE per violazione delle norme UE relative alla conclusione di accordi internazionali – ha accolto la posizione di Consiglio, Consiglio europeo e Commissione e ha ritenuto che l'accordo/dichiarazione con la Turchia – a prescindere dalla questione se sia un vero accordo o una dichiarazione politica di intenti – non sia imputabile all'Unione, bensì agli Stati membri della medesima, dichiarandosi, di conseguenza, incompetente a pronunciarsi (ordinanze del 28 febbraio 2017, cause T-192, 193 e 257/16, *NF, NG e NM c. Consiglio europeo*).

Non è questa la sede per una valutazione critica delle argomentazioni addotte dal Tribunale a giustificazione della tesi accolta (in argomento per tutti v. Cannizzaro, *Denialism as the Supreme Expression of Realism. A Quick Comment on NF v. European Council*, in *European Papers*, 15 marzo 2017, p. 1 ss., disponibile *online*). Ciò che rileva ai nostri fini è che qualunque sia la natura giuridica dell'atto e a chiunque sia imputabile, si può ritenere sussistente una responsabilità sia delle istituzioni UE, sia degli Stati membri, di assicurarsi che la sua attuazione avvenga in conformità alle pertinenti norme sui diritti umani.

Ed invero, come il Mediatore ha evidenziato e la stessa Commissione confermato, quest'ultima è direttamente coinvolta nella gestione e nel coordinamento delle azioni di attuazione di tale accordo/dichiarazione. Sicché nello svolgimento di tali compiti non può che essere obbligata all'osservanza delle norme sui diritti umani e ad assicurarne il rispetto, in quanto si tratta di valori fondanti l'UE (art. 2 TUE) e di principi generali del diritto dell'Unione (art. 6, par. 3, TUE), di per sé vincolanti per le istituzioni UE.

Quanto agli Stati, tale atto incide in una materia di competenza dell'Unione europea (art. 79 ss. TFUE); pertanto, a prescindere dalla (controversa) natura giuridica del medesimo, cioè che si tratti di una intesa politica o di un accordo giuridico, nel darvi attuazione gli Stati sono tenuti ad agire nel rispetto delle richiamate norme della Carta dei diritti fondamentali e del diritto UE derivato, oltre che delle disposizioni del diritto internazionale in materia di diritti umani alla cui osservanza siano obbligati.

Di conseguenza la violazione delle norme sui diritti umani realizzata in attuazione dell'accordo/dichiarazione con la Turchia può essere sanzionata attraverso il ricorso alla procedura di infrazione ex art. 258 ss. TFUE, ovvero – forse anche più rapidamente ed efficacemente – dinanzi ai tribunali nazionali e, in ultima analisi, previo esaurimento dei ricorsi interni, dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Sviluppi nella gestione delle migrazioni lungo la **ROTTA DEL MEDITERRANEO CENTRALE**

di GIUSEPPE MORGESE

1. Nell'odierno immaginario collettivo, si ritiene in Italia e in Europa che il migrante rappresenti una minaccia in sé e che si sia ormai in presenza di una vera e propria "invasione di stranieri". La risposta invocata da più parti è di tipo esclusivamente difensivistico, diretto a erigere barriere di ogni tipo (muri, reticolati, interdizioni navali) per impedire ai migranti di raggiungere il territorio degli Stati membri dell'Unione europea. La problematica, com'è noto, rileva soprattutto nei Paesi di frontiera esterna come Italia e Grecia, ove negli ultimi anni si sperimentano tensioni non solo nel controllo delle frontiere marittime ma anche per quanto riguarda sia l'accoglienza e la gestione degli arrivi sia l'esame delle domande di asilo (rifugio o altre forme di protezione). Per capire i termini della questione, si ricorda che l'andamento degli arrivi sulle coste italiane, abbastanza contenuto successivamente all'esaurirsi della c.d. "primavera araba" (13.267 nel 2012 e 42.925 nel 2013), ha registrato un significativo aumento dal 2014 (170.100) per mantenersi più o meno stabile negli anni successivi (153.842 nel 2015 e 181.436 nel

2016). Vale la pena solo accennare che analoghi numeri non sono più riscontrabili in Grecia dove, oggi, gli arrivi sono drasticamente calati per l'operare del meccanismo previsto nell'accordo UE-Turchia del 18 marzo 2016, che il Tribunale dell'Unione europea ha, peraltro, ritenuto non essere stato concluso dall'Unione bensì dagli Stati membri (ordinanze del 28 febbraio 2017, cause T-192, T-193 e T-257/16, *NF, NG e NM c. Consiglio europeo*).

A fronte delle numerose richieste dell'Italia nel senso di una maggiore condivisione a livello europeo degli oneri che essa sopporta quale Paese "in prima linea", richieste sostenute anche attraverso la diffusione di un *Migration compact* dell'aprile 2016 (reperibile *online*), l'Unione europea ribadisce l'importanza di un approccio al fenomeno migratorio che tenga conto anche degli interventi "a monte", direttamente cioè nelle regioni di origine o di transito dei movimenti migratori. Per questo motivo, la cooperazione coi Paesi terzi – già oggetto dell'"Approccio globale in materia di migrazione e mobilità" (GAMM) del 2005, rinnovato nel 2011

– ha ricevuto, anche grazie alle pressioni italiane, una nuova spinta dalla comunicazione della Commissione, del 7 giugno 2016, sulla creazione di un Nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi, COM(2016)385 def., con la quale si è cercato di delineare una risposta più coordinata, sistematica e strutturata.

2. Durante il Consiglio europeo informale di Malta del 3 febbraio 2017, i Capi di Stato e di governo degli Stati membri UE hanno affrontato la specifica questione della gestione dei flussi migratori lungo la rotta del Mediterraneo centrale, alla luce delle più ampie iniziative di attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione del maggio 2015, del Piano d'azione concordato durante il vertice UE-Africa de La Valletta del novembre 2015 e della recente comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, del 25 gennaio 2017, *La migrazione lungo la rotta del Mediterraneo centrale: Gestire i flussi e salvare vite umane*, JOIN(2017)4 def.

La dichiarazione di Malta e l'ultima comunicazione della Commissione sottolineano, anzitutto, l'importanza del processo di stabilizzazione della Libia, Paese da cui nel 2016 è partito quasi il 90% delle imbarcazioni di migranti dirette verso le coste italiane. Ciò, come si sa, deriva dalla profonda instabilità geopolitica di quel Paese sin dal 2011. Attualmente si contano almeno tre centri di potere: quello di Tripoli, presieduto da al-Sarrāj; quello laico di Tobruk, guidato dal generale Haftar; e quello islamista di salvezza nazionale guidato da Ghweil; a ciò si aggiunge la presenza dell'ISIS, non ancora completamente eradicato. A fronte di questa situazione frammentata e dei continui sbarchi sulle coste dell'Europa meridionale, i membri del Consiglio europeo ribadiscono l'impegno dell'Unione nel senso della stabilizzazione del Paese africano ma, al contempo, evidenziano l'importanza (e l'urgenza) di adottare misure operati-



ve immediate quali quelle indicate nella comunicazione della Commissione. Sotto il primo profilo, si registra la stipulazione di un *Memorandum* di intesa del 2 febbraio scorso tra l'Italia e il Presidente del Consiglio di presidenza di Tripoli, al-Serraj, il cui governo è sostenuto dalla Comunità internazionale; *Memorandum* che tuttavia, merita ricordarlo, non è stato riconosciuto dalla parte libica stanziata a Tobruk.

Tra le misure operative evidenziate nella dichiarazione di Malta, invece, spicca la formazione, l'equipaggiamento e il supporto alla guardia costiera nazionale e ad altre agenzie libiche, proseguendo sulla strada già intrapresa nel quadro della missione militare EUNAVFOR MED *Sophia*. Quest'ultima, lo si ricorda, ha sinora contribuito ad arrestare 101 trafficanti, a neutralizzare 372 imbarcazioni e, soprattutto, a soccorrere in alto mare quasi 32.000 migranti. Dall'ottobre 2016, la missione *Sophia* ha iniziato ad addestrare la guardia costiera libica in funzione sia delle attività di ricerca e salvataggio, sia dello smantellamento delle reti dei trafficanti di uomini. Dal canto suo, con la missione EUBAM Lybia (*EU Border Assistance Mission in Libya*), l'Unione si sta adoperando per il rafforzamento delle capacità civili per la gestione delle frontiere. In altre parole, è chiara la volontà di proseguire sulla strada del rafforzamento delle capacità delle forze locali, civili e di polizia, ritenuto presupposto irrinunciabile per efficaci azioni di contenimento dei flussi migratori sul territorio libico. Su questa falsariga si pongono anche la volontà di migliorare la cooperazione operativa per il contrasto dei trafficanti di uomini mediante la progressiva integrazione delle attività svolte in ambito europeo (Politica di sicurezza e di difesa comune, Europol, Guardia di frontiera e costiera europea) e internazionale (Paesi africani coinvolti, altri partner internazionali e, ovviamente, Stati UE più impegnati); gli aiuti economici per la riduzione delle pressioni alle frontiere terrestri tra Libia e altri Paesi africani di transito dei migranti; e il monitoraggio delle rotte alternative dei trafficanti, anche attraverso gli strumenti di sorveglianza elettronica di cui l'Unione si è dotata in questi anni (come Eurosur).

Il Consiglio europeo e la Commissione non dimenticano però altre misure, non direttamente rivolte al contrasto attivo dei flussi migratori. Ci si riferisce al sostegno alle comunità territoriali stanziate soprattutto lungo le coste e i confini terrestri della Libia, in modo da migliorarne le condizioni di vita e, quindi, le capacità di assorbimento dei migranti; all'impegno a sviluppare in quel Paese, assieme all'Alto commissariato ONU per i rifugiati (UNHCR) e all'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), condizioni adeguate di accoglienza dei migranti; all'intensificazione delle attività di informazione e sensibilizzazione degli stessi migranti sulle attività dei trafficanti, sia in Libia che negli altri Paesi di transito, affinché prendano piena coscienza dei rischi del viaggio in mare a fronte delle possibilità di ingresso nell'UE; nonché, più in generale, all'approfondimento del dialogo e della cooperazione in materia di migrazione con tutti i Paesi confinanti con la Libia.

Le risorse aggiuntive per l'attuazione di queste misure non appaiono particolarmente significative, se rapportate all'importanza "epocale" delle migrazioni attraverso il Mediterraneo centrale. La dichiarazione del 3 febbraio scorso si limita a ricordare l'impegno finanziario globale UE per lo sviluppo in Africa (31 milioni di euro nell'attuale periodo finanziario) e la possibilità di finanziare alcune delle misure proposte attraverso il c.d. "Fondo fiduciario per Africa" (*Emergency Trust Fund for Africa*), che mobilita 1,8 miliardi di euro dell'UE e 152 milioni degli Stati membri e associati con l'obiettivo di affrontare le crisi nel Sahel, nella Regione del lago Ciad, nel Corno d'Africa e in Nord Africa promuovendo la stabilità e contribuendo a una migliore gestione della migrazione. Per questa ragione, si prende atto con favore della decisione contenuta nella comunicazione della Commissione del 25 gennaio scorso di stanziare un

ulteriore importo di 200 milioni di euro per la sezione Nord Africa del citato Fondo fiduciario, al contempo dando priorità ai progetti collegati alla migrazione relativi alla Libia. A tal proposito, si segnala che la questione migratoria nel Mediterraneo centrale è stata oggetto anche dell'incontro del "Gruppo di contatto Europa-Africa settentrionale" dell'OCSE, tenuto a Roma il 19 e 20 marzo, nella cui occasione il Governo di Tripoli ha chiesto all'Italia l'equivalente di 800 milioni di euro in dotazioni militari per rispettare il *Memorandum*.

3. Un discorso a parte va fatto per le attività di rimpatrio, in merito alle quali la dichiarazione di Malta sottolinea due aspetti. Il primo riguarda il sostegno all'OIM affinché intensifichi "in maniera significativa" il rimpatrio volontario assistito dei migranti presenti in Libia verso i Paesi di provenienza. Quanto al secondo, si anticipa la presentazione da parte della Commissione – poi avvenuta nel successivo marzo – di un rinnovato piano d'azione sui rimpatri e di una raccomandazione agli Stati membri per operazioni di rimpatrio più efficaci. Il piano d'azione (comunicazione del 2 marzo 2017, COM(2017)200 def.) affronta i principali problemi del rimpatrio a livello di Unione: la Commissione si propone di aumentare il sostegno finanziario UE ai rimpatri di 200 milioni di euro; di migliorare lo scambio delle informazioni tra Stati anche alla luce delle infrastrutture attualmente all'esame delle istituzioni legislative (sistema *Entry/Exit* e sistema europeo di informazione per i viaggi, ETIAS); di procedere sulla strada dell'uniformazione dei programmi nazionali di reintegrazione dei rimpatriati nei Paesi di provenienza; di offrire pieno sostegno agli Stati tramite l'agenzia Frontex della Guardia di frontiera e costiera europea; di concludere rapidamente accordi di riammissione con la Nigeria, la Tunisia e la Giordania e di coinvolgere il Marocco e l'Algeria. Dal canto suo, la raccomandazione (UE) 2017/432, del 7 marzo 2017, contiene orientamenti sulle azioni che gli Stati UE possono intraprendere al fine di rendere i rimpatri più efficaci nell'applicazione della direttiva 2008/115/UE (c.d. direttiva "rimpatri"): la Commissione raccomanda di migliorare il coordinamento tra tutti i servizi e le autorità nazionali coinvolte nel processo di rimpatrio; di ridurre i termini per i ricorsi; di emettere in maniera sistematica decisioni di rimpatrio senza data di scadenza, preferibilmente nello stesso atto con cui si sancisce la fine del soggiorno regolare; di contrastare abusi del sistema (es. utilizzando le procedure accelerate in caso di domande di protezione internazionale presentate con finalità dilatoria del rimpatrio); di aumentare le ipotesi di trattenimento di coloro che lasciano intendere, con il loro comportamento, di non voler ottemperare alla decisione di rimpatrio; di autorizzare la partenza volontaria solo se necessario e su richiesta; e di istituire programmi di rimpatrio volontario assistito operativi dal 1° giugno 2017.

4. A questo punto, è possibile trarre qualche conclusione. Dalla lettura della dichiarazione di Malta e della comunicazione della Commissione del 25 gennaio, così come del Nuovo quadro di partenariato, ci sembra che l'Unione confermi il proprio tradizionale approccio alla materia migratoria basato sulla "condizionalità" (*more for more*): le misure di sostegno e cooperazione a favore della Libia e degli altri Paesi africani, infatti, seppur per certi versi positive, rappresentano la controprestazione (soprattutto in danaro) per "prevenire e curare" il fenomeno della migrazione, cioè per ridurre il flusso di migranti che premono alle porte dell'Europa e riportare indietro coloro che già si trovano sul territorio europeo senza averne diritto.

L'esempio più lampante di questo approccio resta, in altro ambito geografico, l'accordo tra l'Unione europea (*rectius*, i suoi Stati membri) e la Turchia, approccio che non si esclude di riproporre anche con riferimento alla Libia. Nel

ricordato *Memorandum* d'intesa tra l'Italia e il Governo di Tripoli del 2 febbraio scorso, la parte italiana si impegna a fornire sostegno e finanziamento alle istituzioni di sicurezza e militari libiche, a programmi di crescita nelle regioni interessate dal fenomeno dell'immigrazione illegale, agli organismi libici incaricati della lotta contro l'immigrazione clandestina, nonché a collaborare al completamento del sistema di controllo dei confini terrestri del sud della Libia e all'adeguamento e finanziamento dei centri di accoglienza (con relativa formazione di personale libico). Vero è che gli impegni del *Memorandum* si inseriscono nel più ampio quadro delle misure decise a livello europeo; così come è vero che non vengono riproposte in questo accordo né le vergognose operazioni di pattugliamento e respingimento congiunto che hanno caratterizzato la prima fase del Trattato di amicizia partenariato e collaborazione tra i due Paesi, tra il 2008 e il 2010, né tanto meno il sistema di scambio tra rifugiati "buoni" e rifugiati "cattivi" adottato con la Turchia. Però nulla vieta – e anzi, pare di cogliere segnali informali in questo senso – che la collaborazione tra l'Italia (o l'Unione) e la Libia possa prevedere in futuro tali deprecabili meccanismi allo stabilizzarsi del quadro politico-istituzionale del Paese africano: meccanismi che ci auguriamo non vengano introdotti.

Più in generale, si deve ribadire in maniera ferma l'impossibilità per l'Italia, gli altri Stati membri e l'Unione europea di sottrarsi ai propri obblighi internazionali sui rifugiati e sulla protezione dei diritti umani dei migranti mediante la stipulazione di *Memorandum* d'intesa o altro tipo di accordi con la Libia o con altri Paesi, soprattutto se questi ultimi non sono vincolati ai principali strumenti pattizi a tutela di quei diritti. È dunque richiesta la massima attenzione – e in questo senso pare muoversi la comunicazione del 25 gennaio scorso – nei confronti dell'attivazione dei previsti centri di accoglienza in Libia: all'interno di simili strutture, infatti, potrebbero facilmente verificarsi lesioni dei diritti fondamentali dei migranti "accolti" in mancanza di uno stretto controllo dei presupposti e delle condizioni di accoglienza

da parte dell'Unione, dei suoi Stati membri e delle organizzazioni internazionali coinvolte (UNHCR e OIM).

Infine, riteniamo che solo un approccio generale, strutturato e adeguatamente finanziato a favore dello sviluppo dell'Africa nel suo complesso possa intervenire sulle cause profonde dei flussi migratori, migliorando le pessime condizioni socioeconomiche soprattutto dei Paesi dell'Africa sub-sahariana causate anche dal sostanziale fallimento delle politiche dei Paesi industrializzati e delle principali istituzioni internazionali (Fondo monetario internazionale, Banca mondiale). Dalla lettura della terza relazione, del 2 marzo 2017, sui progressi relativi al Nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi, COM(2017)205 def., si evidenziano alcuni risultati positivi in Niger (dove l'OIM ha raddoppiato il numero di migranti accolti nei suoi centri), in Nigeria (Paese col quale si sono fatti ulteriori passi per la stipulazione di un accordo di riammissione), in Senegal e in Mali (in cui l'UE ha adottato progetti supplementari per il reinserimento e la creazione di opportunità di lavoro) e, infine, in Etiopia (in cui sono in preparazione nuovi programmi a sostegno dei rifugiati e delle comunità di accoglienza); al contempo, sono stati approvati nuovi programmi pari a 587 milioni di euro a valere sul Fondo fiduciario per l'Africa.

Si tratta di interventi certamente positivi ma che rappresentano, ci si perdoni la metafora, poche gocce nel deserto in mancanza di serie politiche di "aggressione" della povertà, dei conflitti armati e delle tensioni etnico-religiose in quei Paesi. Ci pare, dunque, che la strada migliore sia quella che si legge tra le righe del *Migration compact* italiano che, pur con alcuni limiti concettuali (la perdurante logica della condizionalità), propone un approccio orientato non solo al contenimento delle migrazioni ma anche al più generale sviluppo dei Paesi di origine dei rifugiati e dei migranti economici. Nell'intesa, sia chiaro, che chi pensa di avere la ricetta giusta per bloccare permanentemente i flussi migratori verso il Nord del mondo – come sostengono alcuni leader di partiti di stampo populistico in Europa e negli Stati Uniti – sostiene tesi antistoriche in maniera ingenua oppure in malafede.

LA BANCA DELLA PORTA ACCANTO.

Essere banca vuol dire far parte di una comunità, dividerne valori, tradizioni, speranze.

Quando entri in una filiale di Banca Popolare di Bari, che sia quella di un paesino o di un capoluogo di regione, ci trovi la stessa silenziosa passione. Quella che ci permette di aiutarti a realizzare i tuoi progetti. Quella che ci guida ogni giorno.



DIALOGHI CON UGO VILLANI

Comitato promotore

**Angelo Davì, Angela DEL VECCHIO,
Massimo IOVANE, Ennio TRIGGIANI**

cura di

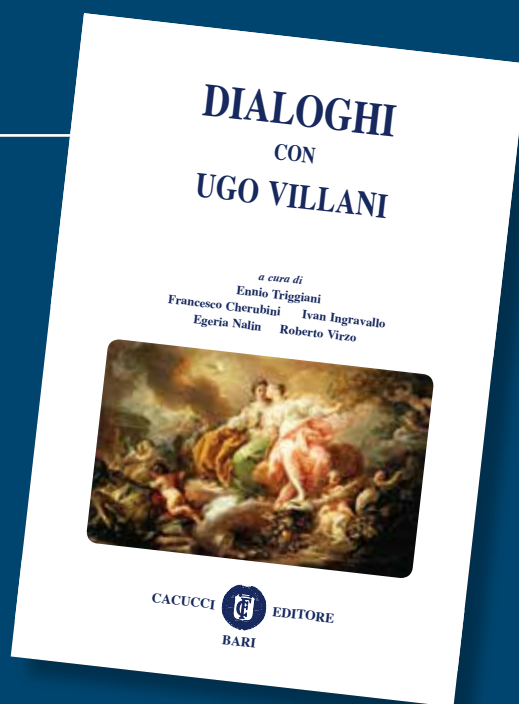
**Ennio TRIGGIANI, Francesco CHERUBINI,
Ivan INGRAVALLO, Egeria NALIN, Roberto VIRZO**

I *Dialoghi con Ugo Villani*, promossi dai Colleghi delle Università in cui Ugo Villani ha svolto la Sua carriera accademica, raccolgono 143 contributi dedicati a diverse tematiche, in particolare di Diritto internazionale pubblico, Diritto internazionale privato e processuale e Diritto dell'Unione europea.

L'idea alla base dell'opera è quella di raccogliere degli scritti dedicati a Ugo Villani attraverso un "dialogo" scientifico con questo Autore che, nella Sua pluridecennale produzione scientifica, ha affrontato, con spirito critico e rigore di metodo, numerose e rilevanti questioni afferenti agli studi di diritto internazionale ed europeo.

I due volumi dei *Dialoghi con Ugo Villani* comprendono undici sezioni, articolate attorno ad alcuni temi-chiave della produzione scientifica di Ugo Villani, a partire dalla soluzione delle controversie, e che includono, tra gli altri, il mantenimento della pace, la tutela internazionale dei diritti umani e i rapporti tra gli ordinamenti.

In copertina
La pace e la giustizia, Corrado Giaquinto
(Molfetta 1703-Napoli 1766)



INDICE GENERALE

Presentazione

Nota biografica di Ugo Villani

TOMO I

Sezione I

REGOLAMENTO DELLE CONTROVERSIE
INTERNAZIONALI

Sezione II

MANTENIMENTO DELLA PACE
E DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO

Sezione III

TUTELA DEI DIRITTI UMANI

Sezione IV

IMMIGRAZIONE E CITTADINANZA EUROPEA

Sezione V

DIRITTO ISTITUZIONALE, VALORI E PRINCIPI
DELL'UNIONE EUROPEA

TOMO II

Sezione VI

IL RECESSO DALL'UNIONE EUROPEA

Sezione VII

DIRITTO DELL'AMBIENTE E TUTELA DELLA SALUTE

Sezione VIII

DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'ECONOMIA

Sezione IX

RAPPORTI TRA ORDINAMENTI E DIALOGO
TRA CORTI

Sezione X

DIRITTO INTERNAZIONALE PRIVATO E
PROCESSUALE

Sezione XI

MISCELLANEA



**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

EUROPEAN SOLIDARITY CORPS: il volto solidale dell'Unione

di MICAELA LASTILLA*

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

Nell'attuale fase di criticità e incertezza per il futuro dell'Europa, la Commissione europea ha istituito il Corpo europeo di solidarietà (*European Solidarity Corps* o ESC), rinnovando il proprio impegno in favore dei giovani e riportando al centro dell'intervento dell'Unione il ruolo della solidarietà, principio spesso oscurato ma essenza stessa dell'integrazione.

L'ESC rappresenta una delle nuove azioni chiave annunciate dal Presidente Juncker in occasione del suo discorso sullo stato dell'Unione del 14 settembre 2016, ed è inclusa tra le proposte di azioni concrete per sostenere l'occupazione giovanile contenute nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 7 dicembre 2016, Investire nei giovani d'Europa, COM(2016)940 def.

L'azione si pone un duplice obiettivo: concretizzare il principio della solidarietà sul quale l'Unione si radica, dando la possibilità ai giovani di fornire il proprio contributo in progetti aventi una spiccata missione sociale e solidale nel loro paese di origine o in un altro Stato membro, e contribuire a combattere la disoccupazione giovanile tramite l'acquisizione di nuove competenze e di esperienze spendibili nel mondo del lavoro.

Il valore aggiunto dall'ESC consiste nell'agevolare il contatto tra i giovani interessati a lavorare in progetti di solidarietà e le organizzazioni di tutta l'Unione che li realizzano, tramite il meccanismo di registrazione e selezione previsto dal sito www.europa.eu/solidarity-corps, attivo dal 7 dicembre 2016.

Tale piattaforma è una banca dati a livello di UE di tutti i giovani che aspirano a dare concretezza al valore comune della solidarietà, nonché un funzionale punto di incontro tra domanda e offerta nell'ambito dei progetti legati alla gestione dei problemi sociali più disparati. Il meccanismo prevede infatti che i cittadini UE o di Islanda, Liechtenstein,

Norvegia, Turchia ed ex Repubblica jugoslava di Macedonia, nonché coloro che risiedono legalmente nell'Unione, di età compresa tra i 17 e i 30 anni, che ambiscono a supportare organizzazioni attive nel rispondere a problemi sociali in qualità di volontari, tirocinanti, apprendisti o lavoratori retribuiti, si possono registrare sull'apposito portale, indicando i propri dati personali di base, il tipo di progetti ai quali sono interessati e per quale periodo, nonché il contributo in termini di esperienza e competenze che ritengono di apportare ai progetti. I candidati possono registrarsi, e dunque aderire al Corpo, del tutto gratuitamente sin dai 17 anni, indipendentemente dal percorso lavorativo o di studi svolto, ma devono averne compiuti 18 per iniziare a lavorare in un progetto.

Dal canto loro, le organizzazioni che operano in tali settori si possono accreditare all'ESC, in tal modo avendo accesso alla banca dati, al fine di contattare e selezionare i candidati per la realizzazione di progetti in qualsiasi Stato membro.

A conferma della volontà dell'Unione di favorire una diffusione più capillare possibile dell'iniziativa, il sistema è aperto a un'ampia categoria di enti, indipendentemente dalla loro dimensione, o dal fatto che svolgano attività su scala locale, nazionale o internazionale. Possono accreditarsi al Corpo organizzazioni governative e non governative, autorità nazionali o locali come, ad esempio, i comuni, aziende e imprese private.

Dunque, da un lato quest'ampia gamma di organizzazioni può attingere ad un vasto bacino di candidati per la realizzazione di progetti di respiro sociale e solidale, selezionando con facilità i profili più indicati in relazione alle peculiari esigenze di ogni determinata attività, dall'altro i giovani d'Europa, motivati a fornire il loro contributo nella gestione delle sfide sociali e umanitarie che investono l'Unione, hanno modo di rendersi maggiormente visibili a livello transnazionale dalle organizzazioni coinvolte.

Tuttavia, posta la base volontaria dell'adesione all'ESC, i giovani contattati da un'organizzazione per la realizzazione di un progetto sono sempre liberi di non accettare l'incarico senza che sia pregiudicata la possibilità di ricevere future nuove proposte di partecipazione, così come sono altresì liberi di abbandonare la collaborazione al progetto in qualsiasi momento; d'altro canto, la registrazione al sito da parte dei candidati non garantisce automaticamente l'ottenimento di un ruolo all'interno di una delle organizzazioni accreditate.

L'accesso alla banca dati del sistema ESC ai fini della selezione dei candidati da parte delle organizzazioni è subordinata all'approvazione dei progetti inerenti la missione del Corpo da parte della Commissione europea. In particolare, nel corso dell'anno l'Esecutivo UE invita le organizzazioni a presentare progetti, rendendolo noto sui propri media, in seguito selezionandoli e autorizzandone realizzazione e sostegno attraverso i programmi di finanziamento UE esistenti (quali, ad esempio, Erasmus+, LIFE, Fondo per l'asilo e l'immigrazione).

Nell'ambito dell'ESC sono finanziabili esclusivamente i progetti con uno spiccato fine solidale inteso ad ampio spettro, con la sola eccezione dei progetti di risposta immediata alle catastrofi, che per l'alto grado di rischio a cui sono esposti gli operatori resta affidata a organizzazioni specializzate con membri esperti e qualificati. A titolo esemplificativo, tra i possibili progetti rientranti nell'ESC possono annoverarsi quelli che mirano a implementare i servizi sociali e sanitari per le fasce sociali più esposte al rischio di povertà, esclusione sociale, discriminazioni e pregiudizi, i progetti di assistenza ai disabili nei centri comunitari, o dei migranti nei centri di prima accoglienza, di ricostruzione di centri e scuole distrutte da calamità naturali, di prevenzione di incendi attraverso il diradamento della vegetazione boschiva, di fornitura di alloggi e cibo ai senzatetto.

A conferma dell'alto contenuto valoriale delle attività svolte nell'ambito dei progetti del Corpo europeo di solidarietà, parte integrante del processo di registrazione al portale consiste nella espressa dichiarazione da parte degli aderenti di condividere la missione e i principi dell'ESC. Tra tali principi rilevano, oltre alla solidarietà, quelli enucleati nell'art. 2 TUE: il rispetto per la dignità umana e i diritti umani, la promozione di una società giusta ed equa nella quale predominino il pluralismo, la non discriminazione, la tolleranza, la giustizia, la solidarietà e l'uguaglianza, la solidarietà tra i popoli nel rispetto delle loro culture e delle loro tradizioni, nonché il rispetto delle leggi vigenti nel Paese ospitante.

La medesima condivisione della missione e dei principi dell'ESC è richiesta alle organizzazioni partecipanti, i cui progetti devono allinearsi a tali principi, e che devono inoltre sottoscrivere tutte le condizioni previste nella Carta del corpo europeo di solidarietà ai fini dell'accreditamento, nonché avere una *valid accreditation* che garantisca la loro conformità alla Carta dello schema di volontariato europeo (EVS) e assicuri il possesso dei necessari standard di qualità.

Il duplice obiettivo perseguito dalla Commissione con l'istituzione dell'ESC, ovvero rendere concreto il valore fondante della solidarietà e al contempo supportare l'occupazione giovanile, è realizzato attraverso la distinzione del Corpo in due sezioni complementari: una dedicata alle attività di volontariato e una a quelle occupazionali.

La prima, che si incardina nel programma ERASMUS+, in particolare nel servizio volontario europeo, nonché in altri programmi di finanziamento già predisposti dall'Unione, non prevede una retribuzione per i partecipanti ma, in base al programma che finanzia l'attività, possono essere garantite le spese di viaggio, di vitto, alloggio, un'assicurazione medica e un'indennità giornaliera. La seconda sezione invece, la cui implementazione è rimessa alla collaborazione tra enti pubblici, ONG e organizzazioni commerciali del settore, prevede la possibilità per i giovani selezionati di svolgere lavori, tirocini e apprendistati nell'ambito del sociale previa sottoscrizione di un contratto di lavoro, che stabilisce le condizioni retributive per le attività svolte.

La partecipazione ai progetti varia da due mesi a un anno; nel caso di attività di tipo lavorativo, il periodo minimo è di quattro mesi. All'esito della collaborazione, l'organizzazione rilascia al partecipante un certificato di partecipazione che attesta l'acquisizione delle competenze specifiche e dell'esperienza maturata nell'ambito del progetto anche da un punto di vista linguistico, spendibile nella ricerca di un futuro impiego.

Sotto questo profilo, l'Unione affronta il problema della disoccupazione giovanile tramite un'azione che rappresenta la prima misura concreta delle quattro previste in tema di "sviluppo sociale ed economico, giovani" dalla Tabella di Marcia di Bratislava, tracciata all'esito del Vertice di Bratislava dei Capi di Stato o di Governo del 16 settembre 2016.

Tale documento, contenente le linee direttrici che l'Unione a 27 Stati intende seguire all'indomani della *Brexit*, individua come 4° obiettivo fondamentale la creazione di un futuro economico promettente per tutti, la preservazione del "nostro modo di vivere" e l'offerta di migliori opportunità per i giovani. Ed è proprio in riferimento alle politiche occupazionali degli Stati membri dedicate ai giovani che, con tale nuova azione, l'Unione intende fornire il proprio supporto, sia implementando i già esistenti programmi UE per i giovani, sia elaborando nuove azioni concrete.

Infatti, nonostante i dati dimostrino che dal 2013 ad oggi 1,4 milioni di ragazzi hanno trovato un impiego, ed è diminuito di quasi un milione il numero di coloro che non sono né occupati né impegnati in corsi di studio o di formazione (NEET), la lotta alla disoccupazione giovanile è ancora una priorità dell'UE, come esplicita la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale

europeo e al Comitato delle Regioni, del 4 ottobre 2016, La garanzia per i giovani e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile a tre anni di distanza, COM(2016)646 def.

In tal senso, la nuova iniziativa può contribuire sia a stimolare l'occupazione giovanile sia a conferire una rinnovata centralità al concetto di solidarietà, che a ben vedere permea il processo di integrazione dell'UE sin dalle sue origini. Non a caso si fa riferimento all'importanza di una "solidarietà di fatto" ai fini della costruzione dell'Europa sin dalla dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, considerata motore propulsivo dell'integrazione. In seguito, oltre a porsi come base prima della CECA e poi della CEE e dell'EURATOM, l'intensificazione della "solidarietà tra i popoli europei" ad opera dei governanti compare tra i propositi esplicitati nel Preambolo del Trattato sull'Unione europea del 1992, nonché tra gli obiettivi comunitari contenuti nell'art. 2 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE).

La prima Carta dei diritti del nuovo millennio, ovvero la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, colloca la solidarietà in posizione ancor più centrale, dedicandovi l'intero Capo IV, relativo ai diritti sociali dei lavoratori, alla tutela della vita familiare e professionale, al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza e assistenza sociali, alla tutela della salute, all'accesso ai servizi di interesse economico generale, alla tutela dell'ambiente e alla protezione dei consumatori (articoli da 27 a 38).

Il Trattato di Lisbona del 2007, nel solco tracciato dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa del 2004, eleva la



solidarietà a vero e proprio principio, che da un lato informa trasversalmente molteplici obiettivi dell'Unione (si pensi alla solidarietà intergenerazionale di cui all'art. 3 par. 3 co. 2 TUE, alla solidarietà tra i popoli contenuta al par. 5, e a quella tra Stati membri di cui al par. 3, co. 3 del medesimo articolo), dall'altro è sotteso al comune rispetto dei valori basilari dell'Unione espressi nell'art. 2 TUE da parte degli Stati membri.

Dunque la solidarietà si configura come principio e valore insito nel DNA dei popoli europei e nella spinta evolutiva stessa del processo di integrazione. Se – come ha ricordato il Presidente Juncker nel suo ultimo discorso sullo stato dell'Unione auspicando che l'iniziativa coinvolga almeno 100.000 giovani europei entro il 2020 – “non sono i trattati o gli interessi economici e industriali a tenerci uniti, ma i nostri valori”, azioni attente alla dimensione sociale e solidale come l'ESC sono non solo utili ma addirittura essenziali per rafforzare il collante di un'Europa che sia davvero unita.

Gli strumenti dell'UE contro le DISCRIMINAZIONI RAZZIALI ED ETNICHE

di DAVIDE PIANCONE*

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

L'Unione europea predispone strumenti di diritto derivato contro le discriminazioni, al fine di perseguire la sua vocazione sociale. L'art. 2 TUE richiama i valori fondanti dell'Unione. All'uopo, fa un cenno, in tema di diritti umani, a quelli delle persone appartenenti a minoranze. L'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata nel 2000, vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata sull'appartenenza ad una minoranza nazionale. Similmente, l'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) sin dal 1950 fa espresso divieto d'ogni sorta di discriminazione.

La direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, mira a rendere effettivo il principio di parità di trattamento, indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica. Più in dettaglio, come sancito dal 12° e 13° 'considerando' è messa al bando ogni forma di discriminazione diretta o indiretta su base razziale o etnica, al fine di sviluppare una società democratica e tollerante.

La disciplina in parola non si occupa del compimento in assoluto della parità di trattamento, ma di un obiettivo più ristretto e specifico consistente nella non discriminazione. I due concetti non sono sovrapponibili: il secondo ne è condizione necessaria ma non sufficiente. La tutela di cui si discorre non è che una sorta di minimo indispensabile da garantire alle persone per essere trattate allo stesso modo nello spazio europeo. Il divieto di discriminazioni dirette o indirette è messo in relazione alla realizzazione della parità di trattamento, affermata alla stregua di clausola generale negli articoli 1 e 2, par. 1, della direttiva. Ai sensi dell'art. 2 par. 2, lett. a) "sussiste discriminazione diretta quando, a causa della sua razza od origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga". La norma non richiede alcun bilanciamento tra interessi, ma fa perno su un valore preminente: la uguale di-

gnità umana. Quest'ultima non tollera eccezioni laddove vi fossero comportamenti diretti a lederla. Quanto alla nozione di "discriminazione indiretta", la lett. b) chiarisce che ad essa si fa riferimento nei casi in cui "una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto al altre persone, a meno che tale disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari". Questa seconda disciplina anti-discriminatoria ammette eccezioni solo laddove si miri a tutelare una finalità compatibile con l'ordinamento, in base ad uno scrutinio di ragionevolezza. L'autonomia privata non subisce un'obliterazione come nel caso delle discriminazioni dirette, ma viene temperata alla luce del suo necessario equilibrio con il rispetto dei diritti ritenuti irrinunciabili. L'appropriatezza e la necessità, pertanto, sono parametri che suggeriscono l'idea di un bilanciamento tra il sacrificio richiesto ed il perseguimento di un obiettivo ritenuto legittimo.

Nel contesto così delineato, la Corte di giustizia dell'Unione europea, con sentenza del 16 luglio 2015, causa C-83/14, *CHEZ Razpredelnie Bulgaria AD* (di seguito, *CHEZ RB*) c. *Komisija za zashita ot diskriminatsia* (Commissione per la difesa contro la discriminazione o KZD), si è pronunciata in via pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 TFUE, su domanda dell'*Administrativen sad Sofia-grad* (Tribunale amministrativo di Sofia) incentrata sull'interpretazione degli articoli 1 e 2 paragrafi 1 e 2, lettere a) e b), della direttiva 2000/43/CE, nonché dell'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La questione era stata sollevata nell'ambito di una controversia per l'annullamento di una decisione della KZD per mezzo della quale si intimava alla *CHEZ RB*, impresa di distribuzione di energia elettrica, la cessazione di una pratica di-

scriminatoria nei confronti della sig.ra Anelia Nikolova e l'astensione in futuro da qualsiasi comportamento discriminatorio.

I fatti della controversia riguardano il principale quartiere a maggioranza rom della città bulgara di Dupnitsa, "Gizdova mahala". Alla comunità rom, in Bulgaria, è riconosciuto lo *status* di minoranza etnica. La sig.ra Nikolova, titolare di un esercizio commerciale sito nel quartiere, ha fatto istanza alla KZD lamentando la natura discriminatoria della prassi dell'installare i contatori elettrici degli abbonati in quell'area su pali in cemento all'altezza di sei o sette metri, mentre negli altri quartieri gli stessi sono fissati all'interno, sulla facciata o sulle recinzioni degli immobili dei consumatori a meno di due metri d'altezza. A mente dell'art. 3 della direttiva richiamata, questa trova applicazione all'accesso a beni e servizi da parte di tutte le persone, pertanto la distribuzione al pubblico di energia elettrica rientra in quest'ambito. La KZD accoglie la domanda, pur qualificando la prassi controversa come discriminazione fondata sulla nazionalità in luogo del più corretto riferimento all'origine etnica.

In punto di diritto, la prima domanda pregiudiziale verte sull'interpretazione della nozione di "origine etnica" utilizzata della direttiva e nella Carta nel senso di comprendervi un gruppo omogeneo di cittadini e se, in tal caso, la presenza di cittadini bulgari di origine diversa possa escludere la natura discriminatoria della condotta in oggetto. La Corte argomenta che è indifferente che la misura contestata interessi un gruppo compatto di persone accomunate da una certa origine o anche quelle che, malgrado abbiano una diversa origine, subiscano allo stesso modo delle prime il trattamento meno favorevole o il particolare svantaggio dovuto alla misura in oggetto. Invero, il principio di non discriminazione è immanente all'ordinamento dell'Unione e comune alle costituzioni degli Stati membri. Quindi, non si può dare una lettura restrittiva

allo strumento antidiscriminatorio approntato dalla direttiva in relazione a una categoria determinata di persone. In definitiva, da essa possono trarre giovamento anche coloro che, pur non appartenendo alla razza o all'etnia interessata, siano vittime di un trattamento differenziato in negativo per i summenzionati motivi. Nella fattispecie, pur ammettendo che la sig.ra Nikolova non sia di origine rom, è *inevitabile* che sia tale elemento a determinare la pratica discriminatoria da lei subita. Si consideri inoltre che, in tema di legittimazione attiva nei procedimenti riguardanti vicende di discriminazione, le vittime hanno spesso difficoltà a rivolgersi all'autorità giudiziaria, anche se consapevoli dei loro diritti, ad esempio per ragioni di timore, di pudore o di onerosità della procedura. Una possibile soluzione consiste nel dare la possibilità agli enti di avviare procedimenti in nome e per conto della vittima o, come successo nel caso *Feryn* (sentenza del 10 luglio 2008, causa C-54/07), di una pluralità anche indefinita di vittime, attraverso un ricorso collettivo (si veda la raccomandazione 2013/396/UE relativa a principi comuni per i meccanismi di ricorso collettivo di natura inibitoria e risarcitoria contro violazioni di diritti conferiti dalle norme dell'Unione). Il caso ora richiamato riguardava la dichiarazione pubblica di un datore di lavoro di non voler assumere lavoratori dipendenti aventi una determinata origine etnica o razziale, quale condotta atta a dissuadere un indeterminato numero di soggetti dal presentare le proprie candidature e, pertanto, ad ostacolare il loro accesso al mercato del lavoro. La Corte, all'occasione, precisava che l'assenza di un denunciante identificabile non consente d'escludere una discriminazione ai sensi della direttiva 2000/43, giacché l'esistenza di una condotta discriminatoria non presuppone un denunciante identificabile che asserisca di essere stato vittima di tale discriminazione.

A mente della *Zakon za zashita ot diskriminatsia*, legge bulgara sulla tutela contro le discriminazioni che attua la direttiva di cui sopra, un trattamento sarebbe sfavorevole laddove arrecasse pregiudizio in modo diretto o indiretto ai diritti o ai legittimi interessi, come sancito dal punto 8 par. 1 delle disposizioni complementari. Questa sorta di limitazione è oggetto della quinta questione pregiudiziale, risolta dalla Corte nel senso che ad essa osta la direttiva 2000/43 poiché "qualsiasi" discriminazione diretta o indiretta basata sulla razza o sull'origine etnica deve essere proibita nell'Unione, se si vuole assicurare lo sviluppo di una società democratica e tollerante che consenta la partecipazione di tutte le persone a prescindere dalle distinzioni razziali o etniche, come emerge dal 12° e 13° 'considerando'.

La stessa legge è oggetto della settima questione pregiudiziale, riguardo la compatibilità tra l'art. 4, par. 3, e la già citata direttiva. Il diritto nazionale, nel definire la "discriminazione indiretta" fa ricorso alle "caratteristiche personali" di tipo razziale, nazionale, etnico o di altre condizioni personali in base alle quali si colloca una persona "in una situazione più sfavorevole rispetto ad altre persone attraverso una disposizione, un criterio o una prassi in apparenza neutri". La risposta della Corte rammenta che qualora una misura comportante un trattamento differenziato sia ancorata alle caratteristiche personali, si deve parlare esattamente di "discriminazione diretta". Di talché, è sufficiente che una norma si ispiri a criteri neutri non fondati sulla caratteristica protetta ma, in concreto, abbia l'effetto di sfavorire tutti coloro che possiedono tale caratteristica. Alla luce di questo principio, una disposizione nazionale di tal fatta è inammissibile perché essa priva le potenziali vittime della doppia tutela sia contro le discriminazioni dirette sia contro le discriminazioni indirette.

L'art. 8 della direttiva prevede l'inversione parziale dell'onere della prova sul soggetto che avrebbe operato la discriminazione. Ebbene, la decima questione pregiudiziale verte sull'interpretazione del concetto di giustificazione oggettiva ai sensi dell'art. 2, par. 2, lett. b) della direttiva, in attinenza alla necessità di garantire la sicurezza della rete elettrica e la correttezza del rilevamento del consumo della corrente. La nozione di cui si discute deve essere interpretata in modo restrittivo, poiché deroga una regola generale. A detta dell'impresa, la prassi contestata sarebbe stata posta in essere per contrastare truffe o abusi e per proteggere gli individui dai rischi per la salute derivanti dalla manomissione dei contatori. In teoria, finalità legittime e riconosciute dal diritto dell'Unione. Stante il principio secondo cui l'onere della prova spetta all'autore della pratica controversa, l'oggettività della giustificazione non può essere invocata allorché l'impresa resti silente a proposito delle prove oggettive della necessità e proporzionalità di quest'ultima, salvo fare un generico riferimento alla notorietà degli illeciti. Peraltro, nessun comportamento illegale individuale può essere imputato alla maggior parte dei residenti nel quartiere e giustificare inconvenienti evitabili con strumenti (già adottati da altri distributori di energia) più appropriati ai legittimi scopi dell'impresa, che comportano un minor sacrificio per gli utenti. Contrariamente, conclude la Corte, è sproporzionato comprimere il legittimo interesse di questi ultimi accedere alla fornitura di energia a condizioni che consentono loro di controllare i consumi e che non possiedono un carattere offensivo o stigmatizzante.

Alla luce di quanto esposto si vede come la difesa dei diritti umani nell'Unione europea abbia dato una spinta espansiva al principio di eguaglianza, oltre la tutela "minimale" contro le discriminazioni in base alla nazionalità, strumentale all'operatività delle libertà fondamentali previste dal Trattato. L'intervento del legislatore nel diritto derivato dell'Unione ha reso più penetrante la tutela antidiscriminatoria in modo da proteggere non solo gli scambi intracomunitari ma anche il valore della dignità umana.



Esperienze e pratiche di sharing economy nelle aree urbane: IL PROGETTO EUROPEO CREATUSE

di M. IRENE PAOLINO



L'utilizzazione diffusa di tecnologie dell'informazione e della comunicazione facilita gli scambi e la condivisione di beni, servizi ed esperienze; apre anche la strada all'affermazione di nuovi modelli di business, nuovi stili di vita, nuove forme organizzative e nuove modalità di lavoro. Tutto

ciò viene comunemente chiamato *Economia Condivisa* o, con un anglicismo, *Sharing Economy*. In termini generali, l'economia condivisa si delinea come un modello economico fondato su tre elementi distintivi: (a) la condivisione, ovvero l'utilizzo in comune di una risorsa; (b) le relazioni tra pari: l'interazione interpersonale travalica la logica professionale e abbate i confini tra consumatore e produttore; (c) la piattaforma tecnologica, ovvero la presenza di un ausilio tecnologico che supporta le relazioni.

Oggetto di condivisione sono i beni fisici (mezzi di trasporto, vestiti, accessori, strumenti di lavoro, ecc.) ma anche i prodotti digitali (libri, film, canzoni, spettacoli), gli spazi (case e luoghi di lavoro), il tempo, le competenze, le idee, il denaro. Fenomeni più o meno noti, come Airbnb, Blablacar, Uber, Taskrabbt, FabLab, le Banche del tempo, gli Orti sociali, si sono progressivamente diffusi conquistando spazi di mercato sempre più ampi.

La rapida espansione del fenomeno, ma soprattutto, i cambiamenti ad esso associati, hanno spinto molti osservatori a considerarlo un nuovo paradigma economico, in cui la condivisione tende a sostituire la proprietà. Forme e pratiche della condivisione sono state, quindi, interpretate come espressione di un mutamento, in cui sono osservabili diverse componenti: la sperimentazione di nuovi ruoli e modi di esprimersi; l'utilizzo più efficiente delle risorse e del tempo in un'ottica di ottimizzazione; l'agire di nuovi stili di vita improntati alla sostenibilità e al bisogno di ricostituire reti sociali e di reciprocità, ma anche l'auspicio di un'attiva partecipazione alla vita pubblica.

In virtù di queste considerazioni, l'economia condivisa è presto diventata oggetto di analisi e, in campo accademico, si è acceso un vivace dibattito orientato a qualificarne motivazioni e ambiti di sviluppo, opportunità e criticità. In particolare ci si interroga se la *sharing economy* sia da intendersi come un modello economico che porta ad una sostanziale ridefinizione dei rapporti tra economia e società, oppure consista in una semplice reazione alla crisi finanziaria ed economica di quest'ultimo decennio. In effetti, molte delle forme e delle pratiche in cui si sostanzia sembrano essere orientate a un recupero della dimensione sociale e della comunità. È questo il caso delle Banche del tempo, degli Orti sociali, delle *Social Street*, delle comunità *Open Source*. In altri casi, invece, le pratiche di condivisione ri-

cadono pienamente nel perimetro dell'economia tradizionale. È questo il caso delle automobili (*car sharing*) e delle biciclette (*bike sharing*) in cui l'utilizzazione del bene/servizio da parte di più persone avviene in maniera asincrona e l'interazione sociale è limitata o addirittura nulla.

In altri casi il potenziale innovativo della *sharing economy* è stato intravisto in riferimento alla sfera pubblica, in particolare, alle modalità di gestione dei beni comuni da parte delle amministrazioni locali, soprattutto a scala urbana. Tematizzando gli spazi urbani e specialmente i servizi locali come beni comuni – non dal punto di vista formale ma in quanto orientati ad assicurare accesso e uso universale – è possibile pensare al coinvolgimento dei membri di una comunità nella loro produzione e gestione.

L'azione collettiva per i beni comuni urbani ha implicazioni anche per le politiche di inclusione sociale e per il *welfare*. In questa prospettiva si crea una stretta relazione tra la rigenerazione degli spazi pubblici, la funzionalità dei servizi e il benessere collettivo.

Le questioni sollevate dall'economia condivisa non sono trascurabili anche rispetto all'ambito della regolazione. Il sistema normativo viene fortemente sollecitato dal fatto che le vecchie regole non riescono ad adattarsi alle nuove dinamiche economiche e sociali. A titolo esemplificativo, si ricorda quanto stia diventando labile il confine tra attività professionale e tempo libero o volontariato oppure tra attività professionali e servizi occasionali, tra pubblico e privato. Il recente caso degli scioperi dei tassisti contro l'attività delle macchine a noleggio, tipo Uber, è espressione della inadeguatezza della legislazione. La stessa Commissione europea ha deciso di intervenire in materia con la pubblicazione di Linee Guida dal titolo Un'agenda europea per l'economia collaborativa (COM(2016)356 def. del 2 giugno 2016) in cui riconosce che "l'economia collaborativa offre nuove opportunità per i cittadini e gli imprenditori innovativi, ma crea anche tensioni tra i nuovi fornitori di servizi e gli operatori di mercato esistenti. La Commissione sta perciò esaminando le modalità per favorire lo sviluppo di servizi nuovi e innovativi e l'uso temporaneo di beni, garantendo al tempo stesso un'adeguata protezione sociale e dei consumatori."

Con il progetto CREATUSE (acronimo di CREATIVE Urban Sharing in Europe) – finanziato dall'Unione Europea con il programma Erasmus Plus, l'Università degli Studi di Bari esplora questo innovativo scenario socio-economico, in un'attività di ricerca in cui si intersecano nuove esperienze di economia e di socialità. In particolare, il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Ateneo barese partecipa al

progetto con la prof.ssa Lidia Greco, la dott.ssa M. Irene Paolino e la dott.ssa Sandra Iosca, quale consulente esterno. Il Dipartimento ha aderito ad un gruppo di ricerca internazionale, costituito da rappresentanti di organizzazioni, di natura sia pubblica che privata, provenienti dalla Polonia, dalla Spagna, dal Portogallo, dalla Gran Bretagna e dalla Turchia, attivi nei settori della formazione, dell'educazione non formale, del volontariato e del mercato del lavoro.

Dopo aver individuato i principali fattori che hanno costituito il substrato di crescita dell'economia condivisa (tra gli altri, la crisi economica che ha fatto emergere una maggiore disponibilità ad ottimizzare le risorse, l'affermazione di una coscienza ecologica, la partecipazione democratica, l'importanza attribuita alle città come motori dell'innovazione, lo sviluppo della connettività a breve e a lunga distanza), l'attività di ricerca ha selezionato una serie di buone pratiche nel contesto europeo, privilegiando le esperienze in cui il cambiamento incide in maniera profonda sul modo in cui lo scambio e la produzione vengono concepiti e realizzati. Tali risultati sono presenti in una apposita Guida in cui, peraltro, si cerca di tratteggiare anche gli aspetti più controversi che accompagnano l'espansione della *sharing economy*. Il riferimento è, tra gli altri, alle implicazioni sociali ed economiche di tali pratiche, come ad esempio le eventuali disuguaglianze che riguardano alcuni gruppi sociali, il tema del lavoro e della precarietà, ecc.

Essendo il cambiamento la componente chiave della fenomenologia dell'economia condivisa, assecondarlo implica favorire l'apprendimento, ovvero quella dimensione socio-culturale necessaria per generare le abilità che sostengono il cambiamento stesso. In tale prospettiva e a supporto di coloro che operano in contesti di apprendimento, il gruppo di ricerca ha elaborato due manuali che contengono la descrizione delle principali metodologie per lo sviluppo della creatività e l'attivazione di processi partecipativi, corredate da esercizi pratici per la loro sperimentazione. Nel primo manuale, si prendono in considerazione la Programmazione Neuro Linguistica e il *Problem Solving*, due metodi che stimolano l'inventiva e la ricerca di modalità alternative di pensiero per conseguire nuovi risultati in contesti non strutturati; nel secondo si propongono *l'Open Space Technology* e il *World Cafè* quali metodologie che, in modo informale, stimolano la conversazione, la circolazione delle idee e favoriscono la partecipazione attiva. Ciò risulta di particolare rilievo nei contesti urbani dove la complessità delle questioni e il basso livello di standardizzazione dei comportamenti richiedono un alto livello di adattabilità a coloro che vi risiedono.

Considerato che l'approccio all'economia collaborativa è molto variegato e coinvolge diversi portatori d'interesse, dai singoli individui alle organizzazioni pubbliche e private fino ad importanti istituzioni, l'attività di analisi e ricerca, che si concluderà nel settembre 2017, comprende, infine, la verifica sul campo della conoscenza e dell'interesse alla condivisione, che verrà condotta dall'Università di Bari nel contesto accademico, specialmente tra gli studenti. Al contempo, la stessa verifica verrà condotta in altri contesti, quali quello del mercato del lavoro e delle organizzazioni governative, da parte degli altri partner del progetto.

Tale verifica ha lo scopo di stimolare l'esplicitazione di eventuali nuovi modelli relazionali collaborativi e concrete opportunità di sviluppo della creatività e della partecipazione attiva in relazione a stili di vita di condivisione in contesti urbani. Realizzare tale percorso in ambito accademico ci consentirà di mettere in evidenza le abilità e le risorse dei soggetti coinvolti, i quali potrebbero essi stessi suggerire nuove opportunità, sia nel contesto accademico che in nuovi ambiti direttamente o indirettamente ad esso

connessi, in tal modo agevolando la piena fruizione dei vantaggi e la piena realizzazione dei benefici che l'economia collaborativa comporta.

L'analisi di questo fenomeno emergente evidenzia l'esistenza di una duplice serie di motivazioni che ne sono alla base. In molti casi, il principale motivo per l'esistenza di pratiche ed esperienze di consumo collaborativo risiede nella ricerca di una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse. In altri casi, invece, alcune esperienze emergenti di economia collaborativa sembrano evidenziare una prospettiva rovesciata dal basso verso l'alto, in cui si utilizzano le tecnologie digitali per promuovere dinamiche collaborative basate sulla reciproca solidarietà.

Esperienze di *sharing economy*, che noi riteniamo positive, possiamo trovarle anche sul territorio regionale. Per esempio, a San Vito dei Normanni un vecchio e malridotto stabilimento vinicolo nella periferia è stato recuperato e trasformato grazie ad un iniziale, se pur esiguo, contributo derivante da fondi strutturali regionali, in un'officina permanente di progettazione e auto-costruzione, un "fablab". È un luogo non solo di condivisione degli spazi, degli strumenti, dei saperi, delle competenze, delle idee ma anche di costruzione del futuro, dove ognuno ha la possibilità di avviare la sua piccola attività imprenditoriale e costruirsi il futuro che si immagina, contribuendo al tempo stesso alla manutenzione e riqualificazione della vecchia fabbrica, del parco che la circonda e alla costruzione del futuro della collettività.

Si tratta di una comunità animata da creativi, progettisti, designer, costruttori, artigiani ed appassionati cittadini, che adottano, in relazione ai progetti e alle attività che si intendono realizzare a favore della collettività e nel rispetto dei principi di sostenibilità economica, sociale e ambientale, soluzioni low cost di ri-funzionalizzazione, ispirate alle pratiche del riciclo dei materiali autoctoni, della valorizzazione dei saperi artigiani locali e dell'autocostruzione.

Stiamo parlando di Ex-Fadda, l'Officina del Sapere, 15.000 mq circa, che, da luogo di abbandono e di incuria, è diventato un luogo di auto-costruzione creativa e di innovazione sociale in cui albergano le parole lavoro, inclusione, aggregazione, condivisione e creatività...

Attualmente la fabbrica dei saperi ospita una falegnameria, un centro ludico per la prima infanzia, una scuola di musica, una radio, una scuola di fotografia, una scuola di danza, una libreria, una sartoria/maglieria, un bar e, da poco tempo, anche un ristorante sociale a km 0, che impiega sedici ragazzi disabili in sala, in cucina e nella gestione dell'orto biologico. Il fine ultimo di tutte queste attività commerciali realizzate in Ex-Fadda non è ovviamente il lucro; la loro redditività si basa, invece, su un processo di collaborazione, fondato su fiducia, credibilità, partecipazione e appartenenza al territorio, in cui ognuno mette a disposizione, a seconda dei propri mezzi, le risorse materiali e immateriali per sostenere gli sforzi nella realizzazione di servizi comuni a favore della collettività.

Per maggiori informazioni e per scaricare i materiali realizzati nell'ambito del progetto CREATUSE si può consultare il sito www.creatuse.eu.



creatuse

NORME DI INTERESSE GENERALE

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (GURI)

LEGGE 8 marzo 2017, n. 46, Modifiche alla legge 20 febbraio 2006, n. 77, concernenti la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale immateriale (GURI n. 81, del 6 aprile 2017).

LEGGE 13 aprile 2017, n. 46, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale (GURI n. 90, del 18 aprile 2017).

LEGGE 7 aprile 2017, n. 47, Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati (GURI n. 93, del 21 aprile 2017).

LEGGE 18 aprile 2017, n. 48, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città (GURI n. 93, del 21 aprile 2017).

LEGGE 7 aprile 2017, n. 53, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Slovenia sulla linea del confine di Stato nel tratto regimentato del torrente Barbucina/Čubnica nel settore V del confine, fatto a Trieste il 4 dicembre 2014 (GURI n. 98, del 28 aprile 2017).

LEGGE 29 maggio 2017, n. 71, Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo (GURI n. 127, del 3 giugno 2017).

DECRETO LEGISLATIVO 6 marzo 2017, n. 40, Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106 (GURI n. 78, del 3 aprile 2017).

DECRETO LEGISLATIVO 17 febbraio 2017, n. 41, Disposizioni per l'armonizzazione della normativa nazionale in materia di inquinamento acustico con la direttiva 2000/14/CE e con il regolamento (CE) n. 765/2008, a norma dell'articolo 19, comma 2, lettere i), l) e m) della legge 30 ottobre 2014, n. 161 (GURI n. 79, del 4 aprile 2017).

DECRETO LEGISLATIVO 17 febbraio 2017, n. 42, Disposizioni in materia di armonizzazione della normativa nazionale in materia di inquinamento acustico, a norma dell'articolo 19, comma 2, lettere a), b), c), d), e), f) e h) della legge 30 ottobre 2014, n. 161 (GURI n. 79, del 4 aprile 2017).

DECRETO LEGISLATIVO 21 marzo 2017, n. 51, Attuazione della direttiva (UE) 2015/652 che stabilisce i metodi di calcolo e gli obblighi di comunicazione ai sensi della direttiva 98/70/CE relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel e della direttiva (UE) 2015/1513 che modifica la direttiva 98/70/CE, relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel, e la direttiva 2009/28/CE, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (GURI n. 97, del 27 aprile 2017).

DECRETO LEGISLATIVO 5 aprile 2017, n. 52, Norme di attuazione della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 29 maggio 2000 (GURI n. 97, del 27 aprile 2017).

DECRETO LEGISLATIVO 15 maggio 2017, n. 69, Disposizioni per l'incremento dei requisiti e la ridefinizione dei criteri per l'accesso ai trattamenti di pensione di vecchiaia anticipata dei giornalisti e per il riconoscimento degli stati di crisi delle imprese editrici, in attuazione dell'articolo 2, commi 4 e 5, lettera a), della legge 26 ottobre 2016, n. 198 (GURI n. 123, del 29 maggio 2017).

DECRETO LEGISLATIVO 15 maggio 2017, n. 70, Ridefinizione della disciplina dei contributi diretti alle imprese editrici di quotidiani e periodici, in attuazione dell'articolo 2, commi 1 e 2, della legge 26 ottobre 2016, n. 198 (GURI n. 123, del 29 maggio 2017).

DECRETO-LEGGE 2 maggio 2017, n. 55, Misure urgenti per assicurare la continuità del servizio svolto da Alitalia S.p.A. (GURI n. 100, del 2 maggio 2017).

DECRETO-LEGGE 7 giugno 2017, n. 73, Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale (GURI n. 130, del 7 giugno 2017).

Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (GUUE)

Regolamento (UE) 2017/352 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 febbraio 2017, che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti (GUUE L 57, del 3 marzo 2017).

Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle pian-

te nonché sui prodotti fitosanitari, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/2001, (CE) n. 396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (UE) 2016/429 e (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (CE) n. 1/2005 e (CE) n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio (regolamento sui controlli ufficiali) (GUUE L 95, del 7 aprile 2017).

Regolamento (UE) 2017/745 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2017, relativo ai dispositivi medici, che modifica la direttiva 2001/83/CE, il regolamento (CE) n. 178/2002 e il regolamento (CE) n. 1223/2009 e che abroga le direttive 90/385/CEE e 93/42/CEE del Consiglio (GUUE L 117, del 5 maggio 2017).

Regolamento (UE) 2017/746 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2017, relativo ai dispositivi medico-diagnostici in vitro e che abroga la direttiva 98/79/CE e la decisione 2010/227/UE della Commissione (GUUE L 117, del 5 maggio 2017).

Regolamento (UE) 2017/825 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che istituisce il programma di sostegno alle riforme strutturali per il periodo 2017-2020 e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 1305/2013 (GUUE L 129, del 19 maggio 2017).

Regolamento (UE) 2017/826 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che istituisce un programma dell'Unione a sostegno di attività specifiche volte a rafforzare il coinvolgimento di consumatori e di altri utenti finali dei servizi finanziari nella definizione delle politiche dell'Unione nel settore dei servizi finanziari per il periodo 2017-2020 (GUUE L 129, del 19 maggio 2017).

Regolamento (UE) 2017/827 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, recante modifica del regolamento (UE) n. 258/2014 che istituisce un programma dell'Unione per il sostegno di attività specifiche nel campo dell'informativa finanziaria e della revisione contabile per il periodo 2014-2020 (GUUE L 129, del 19 maggio 2017).

Regolamento (UE) 2017/821 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che stabilisce obblighi in materia di dovere di diligenza nella catena di approvvigionamento per gli importatori dell'Unione di stagno, tantalio e tungsteno, dei loro minerali, e di oro, originari di zone di conflitto o ad alto rischio (GUUE L 130, del 19 maggio 2017).

Regolamento (UE) 2017/850 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che modifica il regolamento (CE) n. 539/2001 che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (Ucraina) (GUUE L 133, del 22 maggio 2017).

Regolamento (UE) 2017/920 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che modifica il regolamento (UE) n. 531/2012 per quanto riguarda le norme sui mercati del roaming all'ingrosso (GUUE L 147, del 9 giugno 2017).

Direttiva (UE) 2017/828 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che modifica la direttiva 2007/36/CE per quanto riguarda l'incoraggiamento dell'impegno a lungo termine degli azionisti (GUUE L 132, del 20 maggio 2017).

Direttiva (UE) 2017/853 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che modifica la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi (GUUE L 137, del 24 maggio 2017).

Direttiva (UE) 2017/952 del Consiglio, del 29 maggio 2017, recante modifica della direttiva (UE) 2016/1164 relativamente ai disallineamenti da ibridi con i paesi terzi (GUUE L 144, del 7 giugno 2017).

Decisione (UE) 2017/684 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2017, che istituisce un meccanismo per lo scambio di informazioni riguardo ad accordi intergovernativi e a strumenti non vincolanti fra Stati membri e paesi terzi nel settore dell'energia, e che abroga la decisione n. 994/2012/UE (GUUE L 99, del 12 aprile 2017).

Decisione (UE) 2017/864 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, relativa a un Anno europeo del patrimonio culturale (2018) (GUUE L 131, del 20 maggio 2017).



SULLA SCENA EUROPEA

EUROBAROMETRO: LA MAGGIORANZA DEGLI EUROPEI CONSIDERA POSITIVA L'APPARTENENZA ALL'UE

Secondo l'ultimo sondaggio dell'Eurobarometro pubblicato dal Parlamento europeo un numero crescente di cittadini europei valuta positivamente l'appartenenza all'Unione. Il 57% degli europei ha espresso un parere favorevole (+4% rispetto all'ultimo sondaggio di settembre 2016 e quasi allo stesso livello del 2007, quando a esprimersi positivamente erano stati il 58% degli intervistati). Gli italiani chiedono più interventi dell'UE. La maggioranza degli europei vuole una risposta comune alle sfide globali; 3 su 4 vogliono di più nella lotta al terrorismo, contro la disoccupazione e l'evasione fiscale e per la protezione dell'ambiente. Il presidente del Parlamento europeo, Antonio Tajani, ha dichiarato che: "(...) i risultati dimostrano che gli europei vogliono che l'Ue risponda con una voce sola ai timori e alle turbolenze internazionali che hanno reso il mondo in cui viviamo più incerto e pericoloso. Sta a noi leader politici dimostrare che hanno ragione a riporre in noi la loro fiducia. Dobbiamo, con il nostro lavoro quotidiano e con le nostre decisioni, convincerli che l'Unione europea può sia proteggerli che rendere la loro vita migliore".

MIGRAZIONE: FINANZIAMENTI DI EMERGENZA A SOSTEGNO DELL'ITALIA

La Commissione europea ha stanziato 58,21 milioni di euro di finanziamenti di emergenza per l'Italia a titolo del Fondo asilo, migrazione e integrazione. Il finanziamento aiuterà il Ministero dell'Interno italiano a migliorare le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo e contribuirà a fornire alloggio, cibo, assistenza sanitaria, servizi di informazione giuridica e mediazione linguistica e culturale ai richiedenti asilo in 300 centri di accoglienza temporanea nel Nord Italia. Si presterà particolare attenzione all'assistenza dei migranti vulnerabili. Con quest'ultimo stanziamento, il totale dei finanzia-

menti di emergenza all'Italia è salito a 147,63 milioni di euro, che si aggiungono ai 592,64 milioni già stanziati a titolo dei programmi nazionali nell'ambito del Fondo asilo, migrazione e integrazione (347,75 milioni) e del Fondo sicurezza interna (244,89 milioni).

IL PIANO DI AZIONE PER MIGLIORARE LA RENDICONTAZIONE AMBIENTALE

Il 9 giugno 2017 la Commissione europea ha adottato un piano di azione per migliorare l'accesso dei cittadini a informazioni di qualità sulle questioni ambientali e ridurre nel contempo gli oneri amministrativi per l'industria e le autorità pubbliche degli Stati membri dell'UE. I cittadini europei hanno il diritto di sapere in che modo le politiche dell'UE migliorano la qualità dell'aria e dell'acqua, la gestione dei rifiuti o la protezione della natura. Il piano d'azione assicurerà l'ampia disponibilità e l'accessibilità a livello locale di informazioni di elevata qualità. Le aziende incaricate della comunicazione e del controllo regolamentare potranno seguire procedure più semplici e i responsabili politici avranno accesso ad informazioni di migliore qualità a sostegno delle loro decisioni.



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

Direttore responsabile: Ennio Triggiani

Comitato di direzione:

Mario Loizzo, 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