

sud in europa

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

www.sudineuropa.net
info@sudineuropa.net



L'EUROPA AL BIVIO

L'editoriale di ENNIO TRIGGIANI

Ormai si è aperta la fase forse più delicata del processo d'integrazione europea. Con l'elezione del nuovo Parlamento e, di seguito, la nomina della Commissione sta per configurarsi la composizione delle due istituzioni maggiormente in grado di contribuire a una svolta decisiva nel futuro dell'Europa. Le contraddizioni di una realtà destinata a essere sovranazionale ma ancora governata prevalentemente dagli Stati membri divengono di giorno in giorno crescenti. È difficile, d'altronde, appassionarsi ad un'Unione imputata di mille responsabilità, quasi sempre non sue, ma incapace di evidenziare gli enormi benefici prodotti: la ragione risiede proprio nella sua incompiutezza e nel carattere indefinito del suo volto che rendono spesso ardua l'individuazione di reali compiti e poteri.

È vero che circa 60 anni di vita di tale "rivoluzione politico-istituzionale" sono in fondo un periodo abbastanza breve nella faticosa ricostruzione di un nuovo modello di governo della cosa pubblica dettata dalla progressiva globalizzazione della società contemporanea; tuttavia, proprio la crescente velocizzazione delle dinamiche economiche e politiche odierne richiede la chiarezza per lo meno nell'individuazione della strategia su cui imper-

niare, con coerenza, le scelte di fondo dei prossimi anni. La quantità di mezzi accordi posti in essere sino ad oggi evidenzia timidezza politica e, soprattutto, mancanza di un vero progetto.

È chiaro che solo un Parlamento europeo basato su di una chiara maggioranza filo-federale può offrire un impulso decisivo alla nascita di un'Europa diversa fondata sulla solidarietà ed il superamento degli egoismi nazionali. E solo una Commissione presieduta finalmente da una personalità emersa dall'indicazione elettorale dei cittadini europei, con la conseguente autorevolezza, può costituire da sponda significativa per questo disegno strategico.

Tuttavia, il protrarsi di una gravissima crisi economica, peraltro nata negli Stati Uniti, ha fortemente ridimensionato il clima di fiducia che in molti Paesi, e soprattutto in Italia, si nutriva nei confronti dell'Unione. Crescenti venti di populismo neo-nazionalista e razzista soffiano più o meno intensamente nei 28 Stati membri, vagheggiando antistoriche chiusure nelle gabbie statali a volte spingendosi fino all'uscita dalla stessa Unione.

Tali sentimenti trovano spesso paglia da accendere nella moneta unica, imputata goffamente di ogni colpa e considerata, in Italia, rispetto alla lira di un tempo nel



Cofinanziato dall'UE





editoriale

L'EUROPA al bivio
ENNIO TRIGGIANI

1

approfondimenti

L'Unione europea
e le Nazioni Unite di fronte
alla **CRISI DELLA CRIMEA**
UGO VILLANI

3

A proposito del partenariato
per la mobilità tra **TUNISIA** e **UE**
GIOVANNI CELLAMARE

5

Intervista al **Commissario europeo**
JOHANNES HAHN
GIUSEPPE DIMICCOLI

7

Il "nuovo quadro" della Commissione
per lo **STATO DI DIRITTO**
IVAN INGRAVALLO

8

Lo strumento dell'Unione europea per
contribuire alla **STABILITÀ** e alla **PACE**
MARIA VITTORIA ZECCA

10

Diritto di soggiorno e **UNITÀ FAMILIARE**:
ancora molta strada da percorrere?
VALERIA DI COMITE

12

L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE
comple 2 anni: un primo bilancio
ANGELA MARIA ROMITO

14

Legittimità delle riserve alla CEDU,
cumulo di sanzioni penali e amministrative
e violazione del **NE BIS IN IDEM**
EGERIA NALIN

16

Recenti orientamenti della Corte
di giustizia sulla tutela
della **MATERNITÀ SURROGATA**
MICAELA FALCONE

18

Il sistema **RAPEX** a 10 anni
dalla sua attivazione
GIUSEPPE MORGESE

20

Luci e ombre della **GIUSTIZIA** in Europa nel
QUADRO DI VALUTAZIONE 2014
MONICA DEL VECCHIO

22

Europe direct

Investire nell'infanzia e nell'adolescenza:
il programma della Commissione europea
M. IRENE PAOLINO

25

norme di
interesse generale

28

bandi di gara

31

Sulla scena europea

32

classico rapporto tra diavolo ed acqua santa. Si tralasciano invece le nostre specifiche responsabilità legate ad una classe dirigente incapace, negli anni della crescita, di effettuare le riforme di struttura capaci di incidere sul potenziale di sviluppo e adattare al nuovo contesto globale il sistema economico e sociale. In altri termini, non sono stati radicalmente innovati settori cruciali come pubblica amministrazione, giustizia, istruzione, mercato del lavoro, lotta alla corruzione lasciando invece inalterate le rigidità strutturali.

Non è possibile qui soffermarsi sulle gravissime ripercussioni che si produrrebbero sulla nostra economia nell'ipotesi di una rinuncia all'euro; mi limito solo ad alcune osservazioni sulla ventilata minaccia di ricorrere ad un referendum popolare per determinare tale uscita.

Innanzitutto è necessario ricordare che il referendum non potrebbe essere "abrogativo" in quanto la nostra Costituzione non permette l'uso di questo strumento rispetto agli accordi internazionali (art. 75) e l'euro è stato istituito con il Trattato di Maastricht del 1992. Per di più, la riforma costituzionale del 2001 ha con forza sancito che la potestà legislativa è esercitata nel rispetto "dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali" (art. 117).

In alternativa, da alcuni s'ipotizza l'utilizzazione di un referendum "consultivo" che, in quanto espressione diretta della volontà popolare, costringerebbe comunque il governo ad adottare le conseguenziali decisioni. Anch'esso, tuttavia, è ammesso solo in limitatissimi casi che riguardano la fusione di più Regioni, la creazione di nuove Regioni o il passaggio di Province e Comuni da una Regione ad un'altra (art. 132); si tratta, evidentemente, di materie ben lontane dal tema che ci interessa.

È peraltro vero che nel 1989 fu indetto, promosso dal Movimento Federalista Europeo, un referendum "di indirizzo" (e quindi consultivo) sulla proposta del conferimento di un mandato al Parlamento europeo per la redazione di un progetto di Costituzione. Proprio il carattere atipico dell'iniziativa costrinse il Parlamento italiano ad adottare un'apposita legge costituzionale (3 aprile 1989, n. 2) con la quale non fu modificata la Costituzione per introdurre una nuova figura referendaria ma, più limitatamente, fu consentito lo svolgimento, in deroga, di quella singola consultazione. Sembra del tutto improbabile che le forze politiche interessate ad un nuovo provvedimento costituzionale possano oggi disporre della maggioranza richiesta dall'art. 138 ("le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione").

Il secondo problema riguarda la possibilità stessa, sotto il profilo giuridico, di liberarsi dal vincolo della moneta unica. In proposito il Trattato di Lisbona, ultimo accordo relativo ai vincoli europei, ritiene evidentemente irrisolvibile tale scelta in quanto l'ipotesi del recesso non è prevista. Tuttavia, siccome è consentito uscire dall'intera Unione nel rispetto di un'apposita procedura (art. 50 TUE), sarebbe a mio avviso ammissibile, per analogia, rinunciare all'euro. Anche qui, però, si sparano parole in libertà e s'ipotizza l'adozione in gran segreto di un decreto governativo naturalmente a borse chiuse per evitare o attenuare le prevedibili e inconfutabili conseguenze fra fughe di capitali, assalto alle banche per ritirare i risparmi, impennata dei tassi d'interesse e "bazzecole" simili. In realtà, sempre al rimorchio di siffatta amnesia collettiva, si trascura che noi siamo vincolati all'euro attraverso un trattato e gli impegni con esso assunti possono essere revocati solo a seguito di un apposito negoziato e quindi dopo un non breve periodo.

Dobbiamo invece chiederci se la vera soluzione non debba essere ricercata nel completare il cammino intrapreso con l'euro dotandolo dell'indispensabile apporto di un'unione economica e fiscale che ne permetta un funzionamento degno di una moneta unica, consentendo la ripresa dello sviluppo economico ed il rilancio dell'occupazione.

L'Italia, soprattutto approfittando del semestre in cui avrà la presidenza di turno del Consiglio, potrebbe tentare di esercitare un ruolo propulsivo, in sintonia con i nuovi Parlamento e Commissione, per rilanciare il processo d'integrazione. Per far questo è però indispensabile ristabilire un rapporto di fiducia fra cittadini ed istituzioni europee attraverso scelte dirette ad incrementare l'occupazione ed a salvaguardare le conquiste sociali come vero elemento identitario dell'Europa. È necessaria un'inversione di priorità a favore di quelle basate sul lavoro e sulla centralità degli interessi delle nuove generazioni. Il problema è che quasi tutti i capi dei governi degli Stati membri sembrano non rendersi conto del progressivo svuotarsi dei reali poteri da essi esercitati e, nel contempo, della spaventosa irrilevanza nella quale rigettano, ad esempio nella politica internazionale, le istituzioni europee create proprio per recuperare, per quanto in maniera condivisa, i poteri sovrani perduti. Speriamo che tale consapevolezza non si manifesti quando sarà troppo tardi. L'Europa è ormai al bivio decisivo.



L'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE compie 2 anni: un primo bilancio

di ANGELA MARIA ROMITO

Lo scorso 1° aprile l'Iniziativa europea dei cittadini (Ice) – strumento di democrazia partecipativa dell'UE introdotto per la prima volta con il Trattato di Lisbona (art. 11, par. 4 TUE) – ha compiuto due anni. La ricorrenza offre l'occasione per un primo bilancio.

Come si ricorderà l'ultima riforma del processo d'integrazione europea, in uno slancio democratico, ha attribuito ai cittadini europei il diritto di essere partecipi della formazione delle norme europee per mezzo di un invito rivolto alla Commissione perché quest'ultima, a sua volta, proponga al Parlamento europeo ed al Consiglio (oppure in alcuni casi soltanto al Consiglio) un atto legislativo su questioni per le quali l'UE ha la competenza di legiferare. L'iniziativa legislativa popolare, espressione quindi dell'interesse diffuso e partecipato del *demos* europeo ad essere soggetto attivo della normazione sovranazionale, deve essere sostenuta da almeno un milione di cittadini europei di almeno 7 dei 28 Stati membri dell'UE, e per ciascuno dei 7 Paesi è inoltre richiesto un numero minimo di firme.

Le norme e le procedure che disciplinano nel dettaglio il meccanismo di proposta legislativa popolare figurano, si ricorda, nel Regolamento n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011 (GUUE L 65 dell'11.3.2011, pag. 1): per lanciare un'iniziativa dei cittadini occorre costituire un "comitato dei cittadini" (composto da almeno 7 cittadini dell'UE residenti in almeno 7 Stati membri diversi), e registrarla sull'apposito sito dell'Unione. Dopo la conferma della registrazione, si ha a disposizione un anno per raccogliere le firme; scaduto tale termine la Commissione è tenuta a esaminare attentamente il contenuto dell'iniziativa che nei tre mesi successivi sarà più nel dettaglio discussa con il comitato di coordinamento. È anche prevista la possibilità di presentare l'iniziativa in un'audizione pubblica presso il Parlamento europeo. All'esito del procedimento la Commissione dovrà adottare una risposta for-

male, per tramite di una comunicazione, in cui illustra le eventuali azioni che intende intraprendere. Non vi è tuttavia alcun obbligo per la Commissione di proporre un atto legislativo.

Esattamente ciò si è verificato lo scorso 19 marzo con riguardo all'iniziativa legislativa popolare per il diritto all'acqua pubblica (*Right2Water*), l'unica, nel biennio appena trascorso, ad essere stata portata alla attenzione della Commissione.

C'era grande attesa per l'esito della consultazione avviata dalla Commissione lo scorso dicembre ed invece, è bene precisarlo chiaramente, le aspettative sono state deluse giacché, pur riconoscendo la rilevanza del tema, non è stato avviato nessun iter legislativo per l'introduzione di una normativa europea vincolante.

Come si ricorderà l'Ice *Right2Water* è stata registrata nel maggio 2012, la raccolta delle firme (quasi 2 milioni!) è stata chiusa nel mese di novembre 2013; presentata alla Commissione il successivo 20 dicembre, lo scorso febbraio è stata il tema di una audizione pubblica molto animata presso il Parlamento europeo. L'iniziativa chiede il riconoscimento dell'accesso all'acqua e ai servizi igienico-sanitari come diritto umano fondamentale e l'impegno alle istituzioni dell'UE a provvedere alla stesura di leggi che impongano ai Paesi membri di adottare legislazioni che garantiscano a tutti i cittadini tale diritto.

Il contesto normativo che ha l'ha ispirata, e che è stato considerato dalla Commissione per le proprie valutazioni, rinvia dal diritto internazionale: non solo la risoluzione 64/292 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite che riconosce "il diritto all'acqua potabile e sicura



e ai servizi igienico-sanitari quale diritto umano essenziale al pieno godimento della vita e di tutti i diritti umani", ma anche il documento conclusivo della conferenza dell'ONU del 2012 sullo sviluppo sostenibile (Rio + 20), nel quale i capi di Stato e di governo e i rappresentanti di alto livello hanno ribadito "gli impegni assunti per quanto riguarda il diritto umano all'acqua potabile e a servizi igienico-sanitari, da realizzarsi progressivamente a beneficio delle [loro] popolazioni nel pieno rispetto della sovranità nazionale". Nel contesto geografico europeo, fa eco la dichiarazione dell'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa che ha dichiarato che "l'accesso all'acqua deve essere riconosciuto quale diritto umano fondamentale, essendo l'acqua una risorsa essenziale per la vita sulla terra che va condivisa dall'umanità". Né possono trascurarsi alcuni diritti e principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea direttamente applicabili all'accesso all'acqua potabile e a servizi igienico-sanitari migliori, atteso che, di fatto, là dove tale accesso non è garantito, è difficile garantire il diritto alla dignità umana (articolo 1) o il diritto alla vita (articolo 2). Occorre inoltre tenere conto, in questo contesto, dell'impegno dell'UE ad assicurare un elevato livello di tutela dell'ambiente (articolo 37).

Alla luce dei su indicati riferimenti normativi a gran voce si chiede alla Commissione di garantire che tutti i cittadini dell'UE possano godere del diritto all'acqua e ai servizi igienico-sanitari, di escludere l'approvvigionamento idrico e la gestione delle risorse idriche dalle logiche del mercato interno e dalla liberalizzazione e di intensificare gli sforzi per assicurare un accesso indiscriminato all'acqua e ai servizi igienico-sanitari in tutto il mondo. Si chiede, inoltre, che l'UE si assuma la responsabilità internazionale per garantire l'accesso universale all'acqua nell'agenda post-2015, e si impegni ad escludere questa risorsa dai negoziati di libero scambio in atto.

Lo scorso marzo è stata resa nota la risposta ufficiale della Commissione (nella Comunicazione COM(2014)177final), da molti definita lacunosa e deludente: la Commissione in sostanza da un lato ha chiarito di non poter intervenire sulle normative nazionali sui servizi idrici, e dall'altro si è impegnata a promuovere iniziative ed azioni per rispondere alle preoccupazioni dei cittadini europei.

Nel documento l'Esecutivo europeo esordisce evidenziando gli eccezionali progressi compiuti dall'UE nel settore dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari (ad esempio mediante standard di qualità dell'acqua ambiziosi e con il sostegno finanziario degli interventi volti ad ampliare e a migliorare le infrastrutture idriche negli Stati membri), e rimarca il proprio impegno, nell'ambito delle proprie competenze e nel pieno rispetto della sussidiarietà, affinché l'accesso all'acqua potabile e a migliori servizi igienico-sanitari diventi una realtà per tutti, all'interno e al di fuori dell'Europa. Tuttavia, poiché le decisioni sulle modalità di gestione dei servizi idrici sono di esclusiva competenza delle autorità pubbliche degli Stati membri, la Commissione ha dichiarato che, nel rispetto delle norme del Trattato, rimarrà neutrale rispetto alle disposizioni nazionali che disciplinano le imprese nel settore idrico, vigilando nel contempo sul rispetto dei principi fondamentali del Trattato, quali la trasparenza e la parità di trattamento.

A livello mondiale l'Unione mantiene fermo, per il futuro, il proprio impegno a partecipare al processo internazionale volto a elaborare l'agenda per lo sviluppo post-2015 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile di applicazione universale, senza cessare di promuovere attivamente l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari, nonché una gestione integrata delle risorse idriche, nell'ambito della politica di sviluppo, in particolare attraverso uno stanziamento di oltre 3 miliardi di euro per finanziare interventi che incidono sulla nutrizione (2014-2020). Per il presente, la Commissione conferma che nell'ambito dei negoziati commerciali in corso continuerà a trattare attivamente con i partner dei Paesi Terzi affinché le scelte nazionali, regionali e locali sulle modalità di gestione dei servizi idrici siano rispettate e debitamente salvaguardate.

Si rende noto, inoltre, che sulla scorta dell'iniziativa presentata dai cittadini europei, sono state individuate le restanti lacune e i settori che richiedono un maggiore impegno a livello europeo o a livello nazionale, al fine di rispondere alle espresse preoccupazioni dei cittadini che vorrebbero garantiti il diritto all'acqua potabile ed ai servizi igienico-sanitari di elevata qualità, disponibili, fisicamente accessibili e a prezzi abbordabili.

La Commissione, pertanto, si è impegnata a realizzare numerose attività concrete e nuove azioni nei settori che hanno una rilevanza diretta per l'iniziativa e il raggiungimento dei suoi obiettivi (ad esempio intensificare gli sforzi per una piena attuazione della normativa dell'UE sull'acqua da parte degli Stati membri; lanciare una consultazione pubblica a livello europeo relativa alla direttiva sull'acqua potabile per valutarne i margini e le modalità di miglioramento; migliorare l'informazione dei cittadini rendendo più lineari e trasparenti la gestione e la diffusione dei dati sulle acque reflue urbane e sull'acqua potabile; considerare l'ipotesi di un'analisi comparativa della qualità delle acque; promuovere un dialogo strutturato tra le parti interessate sulla trasparenza nel settore idrico; collaborare con altre iniziative per ampliare la gamma di valori di

riferimento per i servizi idrici e migliorare la trasparenza e la responsabilità dei fornitori di servizi idrici, consentendo ai cittadini di accedere a dati comparabili sui principali indicatori economici e di qualità etc.).

In sostanza, la Commissione non può fare a meno di accogliere con favore la massiccia mobilitazione dei cittadini europei su un tema così delicato e trasversale, ma... non assume nessun impegno vincolante: non vi è, infatti, alcuna proposta per una legislazione che riconosca il diritto umano all'acqua, tanto meno un impegno giuridico affinché si finiscano le iniziative dell'UE per la liberalizzazione dei servizi idrici. Invero, ci si sarebbe aspettato un atto di maggior coraggio, che prescindesse da ogni valutazione politica legata agli interessi economici nel settore.

E se deludente è stata la risposta su un tema che ha destato l'interesse ed il consenso di milioni di cittadini, cresce ancor più l'attesa per l'esito dell'Ice *Uno di noi* in questi giorni al vaglio della Commissione. L'iniziativa, lanciata per valutare la possibilità di porre fine alle attività – quali ricerca, aiuto allo sviluppo e sanità pubblica – che presuppongono la distruzione di embrioni umani in tutta Europa, tocca un tema estremamente delicato che ha già spaccato l'opinione pubblica europea. L'audizione presso il Parlamento europeo si è tenuta lo scorso 10 aprile, e l'esito imminente della procedura (il prossimo luglio) farà in ogni caso discutere.

Infine, in tempo di bilanci, è opportuno dare brevemente conto sia delle sei iniziative già concluse, che di quelle ancora aperte alla firma. Tra le prime, quelle, cioè, per le quali sono già scaduti i termini per la raccolta delle firme, cinque hanno visto la partecipazione dell'Italia: *Let me vote*, *Fermiamo l'eccidio in Europa*, *Sospensione del pacchetto clima-energia Ue*, *Stop vivisection*. Nessuna ha raggiunto il milione di firme entro il termine stabilito dalla Commissione Ue, ad eccezione dell'Ice *Stop vivisection*, per la quale al momento non è stata ancora avviata alcuna consultazione con la Commissione.

Quattro sono le iniziative attualmente aperte alla raccolta firme che coinvolgono direttamente l'Italia.

L'Iniziativa europea per il pluralismo dei media chiede all'Ue di introdurre norme armonizzate in materia di protezione del pluralismo dei media come misura necessaria per il corretto funzionamento del mercato interno. Fino ad oggi sono state raccolte oltre 15 mila adesioni, ma c'è tempo fino al 19 agosto per raggiungere il target del milione di firme.

L'Ice Non includete l'istruzione nel calcolo del deficit della spesa pubblica! L'istruzione è un investimento! propone di escludere dal calcolo del deficit della spesa pubblica di ciascun paese la parte di finanziamenti dedicata all'istruzione. Il comitato di coordinamento propone inoltre che questa parte dei finanziamenti sia inferiore alla spesa media registrata nel campo dell'istruzione dai paesi dell'Eurozona negli ultimi 5 anni. La raccolta firme scade il 6 agosto 2014.

L'Ice New Deal 4 Europe invita l'Ue ad adottare un piano di investimenti pubblici per fare uscire l'Europa dalla crisi tramite lo sviluppo della società della conoscenza e la creazione di nuovi posti di lavoro soprattutto per i giovani. Le adesioni devono essere raccolte entro il 7 marzo 2015.

L'Ice Weed like to talk, invece, intende favorire l'adozione da parte dell'Ue di una politica comune sul controllo e sulla regolamentazione della produzione, dell'uso e della vendita della cannabis. L'iniziativa scade il 20 novembre 2014.

Le numerose iniziative lanciate attestano senza dubbio una ampia partecipazione della società civile e una notevole sensibilità a contribuire al dibattito transnazionale teso allo sviluppo di un vero spazio pubblico europeo; esse sono dunque segno tangibile di come sia possibile avvicinare "l'Europa dei grandi progetti" ai cittadini. L'auspicio è che "l'Europa delle istituzioni" sappia cogliere tali slanci e rispondere in modo adeguato, per non deludere quanti in essa credono e alimentare così quel sentimento di disaffezione che serpeggia in questi tempi.