

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

www.sudineuropa.net
info@sudineuropa.net



LISBONA:

un bilancio pieno di ombre

L'editoriale di ENNIO TRIGGIANI

Sono trascorsi cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che ha introdotto molte e significative innovazioni nel sistema dell'Unione europea. Come si ricorda, esso fu rapidamente redatto sulle ceneri di quello "costituzionale" di Roma del 2004 mai entrato in vigore dopo la bocciatura nei referendum francese e olandese.

In realtà il testo originario, una volta "purgato" in maniera maniacale da tutti i riferimenti simbolici ad un futuribile Stato (inno, bandiera, motto, denominazione chiara degli atti normativi), nella sostanza era rimasto invariato tranne qualche ulteriore "annacquamento" qua e là.

Un aspetto fondamentale era dato dall'acquisizione di piena centralità da parte dei diritti umani fondamentali, anche grazie al riconoscimento del valore vincolante alla Carta di Nizza del 2001 (pur scorporata dal testo di base ed inserita in allegato). In proposito, va comunque detto che la giurisprudenza sia della Corte di giustizia che di molti tribunali nazionali già aveva spesso fatto riferimento ai diritti in essa sanciti ma dopo il 2009 l'impatto di tali diritti sulla giurisprudenza nazionale ed europea è stato rilevante. Ciò avrebbe dovuto rafforzare il sistema di controllo, disposto dall'art. 7 TUE, dei valori fondanti dell'Unione come sanciti dall'art. 2 TUE (dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto, rispetto dei diritti umani). Essi sono il collante grazie al quale Stati nazionali storicamente tra di loro in perenne conflitto hanno abbandonato le armi costruendo pace e sviluppo. Tuttavia, assistere alle ripetute

e ormai persistenti violazioni di tali valori da parte di un governo, l'ungherese, senza che il meccanismo sanzionatorio in esso previsto sia realmente messo in moto suscita gravi perplessità. Esse sono aggravate dalla circostanza che la crisi economico-finanziaria ha contribuito al riaccendersi in tutta Europa di populismi e nazionalismi in grado di mettere in pericolo l'identità valoriale comune.

Non si sono ancora conclusi, inoltre, i negoziati che dovrebbero consentire l'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo quanto previsto dall'art. 6 TUE.

Parlando di valori, la Carta di Nizza dedica l'intero suo Titolo IV (artt. 27-38) alla *solidarietà*. Essa dal Trattato di Lisbona è sancita come vero e proprio principio e si manifesta su molteplici basi e finalità diverse. Nel TUE essa è, infatti, considerata quale obiettivo da perseguire nei rapporti intergenerazionali nonché in quelli tra Stati membri rispetto alla coesione economica, sociale e territoriale (art. 3, par. 3 TUE) oltre che nella costruzione della pace e del rispetto reciproco tra i popoli (par. 5) tanto da dover caratterizzare l'azione esterna dell'Unione verso i Paesi terzi (art. 21, par. 1) ma anche fra gli Stati membri (art. 24, par. 2). Questi devono poi astenersi da azioni che possano pregiudicare una decisione dell'Unione ove intendano astenersi dal seguirla (art. 31) rimanendo comunque solidali tra loro (art. 32). La solidarietà interna all'Unione, confermata nel relativo *Preambolo*, è presente in termini significativi pure nel TFUE in



Presidenza del Consiglio
Regione Puglia



Comune di Bari



Centro di Documentazione
Europa di Bari

Cofinanziato dall'UE





editoriale



LISBONA: un bilancio pieno di ombre
ENNIO TRIGGIANI

1

approfondimenti



Sistema di Dublino e CEDU:
(sospensione e) condizioni del
trasferimento di richiedenti asilo in Italia
GIOVANNI CELLAMARE

3



IL NUOVO STATUTO
dei partiti politici europei
IVAN INGRVALLO

6



Una vignetta per
L'EUROPA

8



Pensioni "svizzere" e **CONTROLIMITI**
tra Corte costituzionale e Corte
europea dei diritti dell'uomo
ANDREA ROSENTHAL

10



Gli aiuti a finalità regionale
nel **PERIODO 2014-2020**
VALERIA DI COMITE

12



L'AGENDA POST-STOCCOLMA:
quali le priorità dell'Unione nel 2015-2019?
ANGELA MARIA ROMITO

15



DIRITTO ALL'OBLIO
e diritto ad essere informati
EGERIA NALIN

17



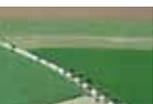
Le operazioni **MARE NOSTRUM**
e **TRITON** nel Mediterraneo centrale
GIUSEPPE MORGESSE

19



L'UE in prima linea per la lotta
ai **CAMBIAMENTI CLIMATICI**
MONICA DEL VECCHIO

21



La promozione dei **PRODOTTI**
AGROALIMENTARI europei
nel regolamento 1144/2014
MICAELA LASTILLA

23

Europe direct



Raggiunto l'accordo sulla principale
politica europea di investimento
M. IRENE PAOLINO

25

norme di interesse generale

28

bandi di gara

31

Sulla scena europea

32

relazione alla politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne (artt. 67 par. 2 e 80), nel caso di difficoltà di approvvigionamento di determinati prodotti quali quello energetico (artt. 122, par. 1 e 194). L'Unione e gli Stati membri agiscono infine congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo (clausola di solidarietà di cui all'art. 222). Ben poco, però, tale solidarietà ha avuto modo di realizzarsi in questi anni, soprattutto sul piano economico. La crisi, aggravata da un feroce attaccamento al criterio del tetto del 3% nel rapporto tra il disavanzo pubblico annuale e il Prodotto interno lordo fissato in un'epoca storica caratterizzata da un'economia florida, non ha finora trovato soluzione proprio per l'assenza di strumenti di solidarietà europea: si pensi, ad esempio, alla creazione di un comune reddito di base attraverso euro o union bonds oppure di un bilancio comune, di una fiscalità omogenea, in altre parole di un governo sovranazionale non limitato alla moneta. È d'altronde impensabile scindere il destino di ciascuno Stato membro da quello degli altri. La Germania è in grado di giocare un ruolo economico e politico nella futura comunità internazionale solo in quanto forza trainante nel contesto dell'intera Unione. Ed è interesse comune l'investimento, serio, nelle politiche di coesione per il progresso delle zone meno sviluppate economicamente.

Nemmeno può dirsi che si siano fatti progressi di rilievo in materia di flussi migratori provenienti da Paesi terzi, rispetto ai quali l'intervento sia normativo che finanziario dell'Unione risulta ancora carente.

Un inventario più positivo può invece essere dato dal c.d. deficit democratico delle istituzioni. Sappiamo che Lisbona ha fissato come ordinario il processo legislativo fondato sulla codecisione fra Consiglio e Parlamento, ampliando decisamente le materie di intervento di quest'ultimo, pur lasciato privo del potere di iniziativa. Ed è certamente positiva l'elezione quale Presidente della Commissione, da parte di Consiglio europeo e Parlamento europeo, del candidato più suffragato nella tornata elettorale (con interpretazione "estensiva" del "tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo").

È da segnalare, altresì, la messa in moto dell'iniziativa legislativa popolare (art. 11, par. 4 TUE) che consente a un milione di cittadini europei, appartenenti ad almeno sette Paesi, di invitare la Commissione a proporre un testo legislativo su questioni di competenza dell'UE.

C'è tuttavia da prendere atto che, per ora, le due iniziative sottoposte con successo alla Commissione non hanno raggiunto l'obiettivo prefissato. La prima, concernente "L'acqua è un diritto" in quanto bene pubblico, ha ricevuto una risposta del tutto interlocutoria in quanto ci si è limitati ad aprire una consultazione pubblica sulla politica dell'Unione europea in materia di acqua potabile, per identificare le aree migliorabili. Con la seconda, "Uno di noi", è stato chiesto all'Unione europea di smettere di finanziare attività che implicano la distruzione di embrioni umani, in particolare nei settori della ricerca, degli aiuti allo sviluppo e della salute pubblica. La Commissione ha però concluso che l'esistente quadro di finanziamento, recentemente discusso e concordato dagli Stati membri dell'UE e dal Parlamento europeo, è quello appropriato.

Molto deludente, ma c'era da prevederlo, è stata l'incidenza della nuova figura dell'Alto rappresentante per la politica estera, qualifica già ridimensionata a Lisbona rispetto al "Ministro degli affari esteri" previsto dal Trattato di Roma del 2004. Sottoporre l'adozione delle decisioni in materia al vincolo paralizzante dell'unanimità evidenzia di per sé l'inesistenza di una volontà politica da parte degli Stati membri di rinunciare anche parzialmente all'esercizio della propria sovranità. L'aver poi affidato tale funzione ad una figura di non spiccato rilievo come Lady Catherine Ashton, per di più appartenente ad uno dei Paesi meno "europeisti", spiega ancor più tutto. Si tratta però di una scelta assolutamente miope che continua a vedere l'Europa incapace di avere qualsiasi incidenza sulle complesse e delicate crisi nella comunità internazionale.

Più interessante ed efficace si è dimostrata l'elezione del Presidente del Consiglio europeo sia per la durata del suo mandato (due anni e mezzo rinnovabili) sia per la personalità investita (Herman Van Rompuy).

In realtà, in questi cinque anni è indubbio che l'asimmetria nei rapporti tra politica e mercato sia aumentata con una pericolosa e progressiva rinuncia al modello sociale che dovrebbe costituire un fondamentale aspetto identitario dell'Unione. Ne derivano scontento ed insicurezza diffusi con i quali si animano pericolosi populismi e volontà di rinchiudersi in confini nazionali se non regionali con pulsioni secessionistiche. Nel complesso bisogna constatare che è impossibile un'evoluzione graduale dell'Unione europea in senso federale sulla base dello sfruttamento dei meccanismi impliciti nei Trattati. Si evidenzia sempre più che l'unica risposta in grado di affrontare con reale efficacia le grandi problematiche contemporanee, in gran parte poste al di fuori della portata dei singoli Stati nazionali, risulta l'unione politica. Ed allora bisogna affrontare il nodo di una nuova statualità e cominciare a costruire, con i Paesi disponibili, un nuovo Trattato.

Sistema di Dublino e CEDU: (sospensione e) condizioni del trasferimento di richiedenti asilo in Italia

di GIOVANNI CELLAMARE*

* Professore Ordinario di Diritto internazionale,
Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Il c.d. sistema Dublino è disciplinato dal regolamento (UE) n. 604/2013; lo stesso regola, in particolare, la presa e ripresa in carico dei richiedenti asilo da parte degli Stati membri dell'UE (articoli 21, 23 e 24), prevedendo che questi devono raccogliere determinate prove prima di trasferire la persona richiedente verso lo Stato membro ritenuto competente a esaminare la domanda (art. 22) in base ai criteri elencati. L'atto in parola ha abrogato il regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, il cui contenuto era stato esteso, per effetto di alcuni accordi, a Stati non membri dell'UE, tra cui, la Svizzera.

Or bene, vale la pena di ricordare che, ai sensi dell'art. 3, par. 2, del regolamento del 2013, in presenza di "fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti" nello Stato membro inizialmente individuato come competente, con conseguente "rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali", lo Stato il quale abbia "avviato la procedura (...) prosegue l'esame dei criteri (...) per verificare se un altro Stato membro possa essere designato come competente". In assenza di una siffatta individuazione, sarà competente lo Stato di avvio della procedura. Così disponendo, la norma riferita ha modificato ampiamente la precedente versione ("In deroga al paragrafo 1, ciascuno Stato membro può esaminare una domanda d'asilo presentata da un cittadino di un paese terzo, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento"). Tale modifica va ricollegata ad alcune note decisioni giurisprudenziali: rilevato il rischio di violazione di dati diritti fondamentali dei richiedenti asilo negli Stati membri competenti a esaminare la domanda, quelle decisioni ne avevano escluso il trasferimento negli Stati di cui si tratta. In tal senso possono essere richiamate sinteticamente le indicazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo, nell'affare

M.S.S. c. Belgio e Grecia (sentenza del 21 gennaio 2011) e dalla Corte di giustizia UE, nelle cause riunite *N.S. e M.E* (C-411/10 e C-493/10, sentenza del 21 dicembre 2011).

Nella prima, dando effettività alla CEDU, la Grande Camera aveva riconosciuto l'esistenza di importanti carenze strutturali nell'accesso alle procedure di asilo e mezzi di ricorso effettivi nello Stato di rinvio competente a esaminare la domanda (la Grecia), con conseguenti pericolo di allontanamento arbitrario verso uno Stato terzo nel quale il richiedente rischiava una violazione dei diritti (a non essere sottoposto a trattamento inumano e degradante) garantiti dall'art. 3 CEDU (da intendere nella specie insieme all'art. 13 che garantisce quei ricorsi).

Nella seconda sentenza, la Corte di giustizia ha statuito che gli Stati membri dell'UE non possono "ignorare" carenze sistemiche fonte di un rischio effettivo di trattamento inumano e degradante dei richiedenti asilo, ex art. 4 della Carta dei diritti fondamentali, nello Stato membro competente a esaminare la domanda di asilo.

In altri termini, sebbene il regolamento di cui si tratta faccia parte di un sistema "concepito in un contesto che permette di supporre che l'insieme degli Stati partecipanti, siano essi Stati membri o paesi terzi, rispetti i diritti fondamentali, compresi i diritti che trovano fondamento nella Convenzione di Ginevra e nel Protocollo del 1967, nonché nella CEDU, e che gli Stati membri possano fidarsi reciprocamente a tale riguardo" (sentenza del 10 dicembre 2013, C-394/12, *Abdullahi*, par. 52, richiamando la sentenza *N.S.*), da quanto precede risulta che gli Stati membri dell'UE non potrebbero definirsi con certezza reciprocamente sicuri ("safe country"). La qual cosa trova riscontro in prese di posizioni di organismi interni qualificati (per Stati membri diversi dall'Italia, per il Belgio v. le denunce di *Flemish Refugee Action, Ligue des Droits de l'Homme, Coordination et*

initiatives pour et avec les Réfugiés et Etrangers; per la Francia, la *Note degli Avocats pour la défense des étrangers al Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe*: notizie in www.ecre.org e in www.adde-fr.org). Sull'ordine di problemi sinteticamente richiamati ha avuto modo di pronunciarsi recentemente la Corte europea dei diritti dell'uomo, venendo in gioco il regolamento del 2003. Si tratta di due affari che hanno interessato l'Italia.

Mostrando di condividere le preoccupazioni di alcune ONG e di altri osservatori, a causa dell'orientamento, già seguito dalle autorità frontaliere italiane nei porti dell'Adriatico, consistente nel respingere automaticamente persone verso la Grecia, con conseguente privazione di diritti procedurali e materiali, nell'affare *Sharifi e altri c. Italia e Grecia* (sentenza del 21 ottobre 2014), la Corte ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 4 del Protocollo n. 4 alla CEDU (sul divieto di espulsioni collettive; v. pure la precedente decisione del 23 febbraio 2012 nel caso *Hirsi Jamaa*, con riferimento a fatti successivi a quelli cui ha riguardo la sentenza *Sharifi*), nonché per violazione dell'art. 3 di questa, sostanzialmente, in considerazione di quanto già statuito nel caso *M.S.S.*

Dal punto di vista del sistema di asilo, in specie dell'amministrazione dell'accoglienza dei richiedenti asilo (aspetto cui ha avuto riguardo la Corte di giustizia nella sentenza del 27 febbraio 2014, causa C-79/13, *Saciri*) di grande interesse, è la sentenza relativa al citato affare *Tarakhel c. Svizzera*, resa dalla *Grand Chambre* il 4 novembre 2014.

Si ha riguardo a una specie nella quale due coniugi con i loro sei figli, tutti di nazionalità afghana, sbarcati in Calabria, dopo un periodo di permanenza nel CARA di Bari, si erano diretti in Austria (senza permesso). Ancorché rinvii in Italia, gli stessi si erano recati in Svizzera, presentando in quello Stato la domanda di asilo. Le autorità elvetiche si erano opposte all'esame della stessa, disponendo il trasferimen-

to della famiglia in Italia, Stato di primo ingresso, come tale competente, in base ai criteri sopra richiamati, a esaminare la domanda. Avendo visto respinto dal Tribunale amministrativo federale svizzero il ricorso avverso il trasferimento in Italia, gli interessati decidevano di rivolgersi alla Corte di Strasburgo, lamentando, in particolare, che quel trasferimento avrebbe dato luogo alla violazione dell'art. 3 CEDU (e degli articoli 13 e 8); e ciò in considerazione delle debolezze sistemiche, nel sistema italiano di asilo, attinenti alle difficoltà di accesso alle strutture di accoglienza per effetto della lentezza delle procedure; per l'insufficienza delle capacità di alloggiamento di quelle strutture, nonché per inadeguatezza delle condizioni di vita nelle strutture disponibili. Nei limiti di queste brevi note, vale la pena di concentrare l'attenzione sui seguenti svolgimenti della Corte europea.

Scartata la lamentata lentezza della procedura di identificazione, la Corte ha rilevato la complessità dei sistemi italiani di accoglienza e la difficoltà di quantificazione dei richiedenti asilo privi di ogni sistemazione; su queste basi la Grande Camera ha preferito concentrare l'attenzione sullo squilibrio evidente tra il numero delle domande di asilo presentate nel 2013 e la quantità di posti disponibili nell'ambito del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), squilibrio non contestato dai governi svizzero e italiano (v. pure la risoluzione della Commissione del Senato italiano di seguito citata). Ora, considerati i dati a propria disposizione – scaturenti in particolare da Raccomandazioni dell'UNHCR e da un rapporto del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa – la Corte ha escluso la comparabilità della situazione attuale del sistema italiano di asilo con quella del sistema greco risultante dalla sentenza *M.S.S.* Di conseguenza, per decidere il caso sottoposto al suo giudizio, la Grande Camera non avrebbe potuto utilizzare l'approccio seguito per quell'affare. In altri termini, la Corte ha escluso che il sistema italiano presenti caratteristiche e carenze tali da precludere sistematicamente il rinvio di richiedenti asilo verso l'Italia. Ciò posto, indipendentemente da quelle carenze, come è solita fare, la Corte è passata all'esame delle circostanze particolari del caso e del trattamento che la persona rischi di subire se allontanata (o estradata: così l'orientamento della Corte suprema inglese nella sentenza richiamata nel par. 52 della decisione in esame); la Corte ha rilevato la sussistenza di elementi che consentono di prospettare seri dubbi sulle capacità di accoglimento del sistema italiano di asilo, con il conseguente rischio che molti richiedenti asilo non possano essere accolti o possano essere ospitati in centri gremiti, senza privacy, in condizioni malsane, caratterizzate da violenza. A siffatto futuro rischio, di violazione dell'art. 3 CEDU, sarebbero stati dunque esposti i ricorrenti, se trasferiti in Italia, venendo in rilievo, per tale conclusione, la presenza tra gli

stessi di minori che, come tali, necessitano bensì di condizioni di accoglienza in funzione della loro età. Di qui la necessaria richiesta di circostanziate garanzie, non già di generiche informazioni, da parte delle autorità svizzere a quelle italiane, circa le condizioni di accoglimento degli interessati, una volta arrivati in Italia, in strutture adeguate, in particolare, all'età dei bambini e idonee a garantire l'unità familiare.

In effetti, la Corte ha dichiarato a maggioranza “qu'il y aurait violation de l'article 3 de la Convention si les requérants devaient être renvoyés en l'Italie sans que les autorités suisses aient au préalable obtenu des autorités italiennes une garantie individuelle concernant, d'une part, une prise en charge adaptée à l'âge des enfants et, d'autre part, la préservation de l'unité familiale” (corsivi aggiunti).

In definitiva, nella situazione considerata, in assenza di siffatte garanzie che accompagnino il trasferimento dei richiedenti asilo nello Stato di arrivo, l'esame della domanda di protezione è di competenza dello Stato in cui si trovi il richiedente.

Scartando il paragone con la situazione rilevata nel caso *M.S.S.*, la Corte non ha riscontrato un fallimento del sistema italiano di asilo; non ha riscontrato, cioè, carenze tali da bloccare qualsiasi trasferimento in Italia di richiedenti asilo. La qual cosa richiama alla mente gli svolgimenti della decisione del 2 aprile 2013, *Hussein c. Paesi Bassi e Italia*: nella stessa, prima di dichiarare i ricorsi “manifestly ill-founded”, la Corte aveva osservato che “while the general situation and living conditions in Italy of asylum seekers, accepted refugees and aliens who have been granted a residence permit for international protection or humanitarian purposes may disclose some shortcomings (see paragraphs 43, 44, 46 and 49 above), it has not been shown to disclose a systemic failure to provide support or facilities catering for asylum seekers as members of a particularly vulnerable group of people, as was the case in *M.S.S. v. Belgium and Greece*” (differenza ampiamente



valorizzata nell'affare in esame nell'opinione parzialmente dissidente comune ai giudici Casadevall, Berro-Lefèvre e Jäderblom). Peraltro, la sentenza *Tarakhel* dà effettività all'art. 3 della CEDU concentrando l'attenzione sulle caratteristiche del caso di specie e prescindendo dal prendere in considerazione l'esistenza di carenze sistemiche del sistema di asilo: pur in assenza di un fallimento totale della sistema dell'asilo, l'art. 3 CEDU incide sul funzionamento del meccanismo di Dublino.

Si è detto che, oltre a dare rilievo al carattere vulnerabile degli interessati (carattere comune invero ai ricorrenti in *Hussein*), nella sentenza *Tarakhel* la Corte ha concentrato l'attenzione sull'assenza di circostanziate e affidabili informazioni da parte delle autorità italiane sul centro di accoglienza dei richiedenti asilo: su queste basi, quella sentenza ha fermato e condizionato, nel senso riferito, il trasferimento degli stessi. Siffatta decisione, per un verso, garantisce la tutela individuale; per altro verso, non esclude il trasferimento, in presenza delle garanzie richieste. Il rilievo dato, per la riferita decisione, all'assenza di assicurazioni delle autorità italiane ben si comprende, ci sembra, alla luce del citato art. 20 del regolamento (*supra*) e delle indicazioni che si ricavano dalle vicende che hanno accompagnato l'*application* n. 81498/12 (*Isse e Mousa c. Germania*): in particolare, oltre a indicare (ex art. 39 del regolamento procedurale) la sospensione del trasferimento dalla Germania in Italia dei richiedenti asilo, in quel caso, invero recente, il Presidente di turno della sezione competente aveva chiesto di ottenere le seguenti informazioni: "Which guarantees can the German Government obtain from the Italian Government to assure that the applicants will receive a sufficient level of protection, in particular in terms of reception conditions and accommodations in Italy especially, in view of the applicant's particular family situation?" (ECHR-LE2.2R AMU/BGR/tku, relativo al Fax

del 13 febbraio 2013). È prospettabile che la sentenza qui considerata possa funzionare da precedente per la soluzione di casi assimilabili a quello deciso, venendo in gioco, cioè, la condizione di richiedenti asilo particolarmente vulnerabili. In particolare, quella sentenza può funzionare, come riferimento per decisioni pendenti davanti ad altri Stati membri. Si noti al riguardo che, in un comunicato stampa adottato subito dopo l'adozione della sentenza, la Commissione europea (*EU Asylum: judgment of the European Court of Human Rights on the transfer of asylum seekers under the EU Dublin Regulation*) ha precisato che "Will carefully assess the ECtHR judgement as well as its possible implications for the functioning of the asylum system in Italy and the EU. However, it is primarily for Member States to draw conclusions from this judgment, and in particular to assess what implications it should have for the decisions which they may take in relation to 'Dublin transfers' to Italy, and for the manner in which such transfers are carried out". Nel formulare questa considerazione, la Commissione ha ricordato che l'Italia è stata complessivamente "the largest beneficiary of the additional emergency funding disbursed during the period 2007-2013"; e che l'andamento della domande presentate fino a luglio scorso mostra un incremento rispetto al passato che rappresenta il "10,4% of total EU applications, but this remains considerably lower than the 94.300 in Germany, 41.315 in Sweden or 36.680 in France".

D'altro canto, quella stessa sentenza, adottata in *Grande Chambre*, non va trascurata in vista di future decisioni della Corte di Strasburgo nelle quali possa venire in gioco una valutazione del sistema italiano di asilo. Futuri giudizi negativi di quel sistema cumulativamente considerati potrebbero incidere sull'apprezzamento della tenuta complessiva dello stesso. In effetti, nel caso *M.S.S.*, nel pervenire alla conclusione più volte riferita, la Corte ha tenuto conto di propri precedenti giudizi sul sistema greco di asilo.

Su queste basi, indipendentemente dalle assicurazioni richieste dalla Corte nel caso di specie, (mentre si correggono le bozze le stesse risultano pervenute alle autorità elvetiche: <http://www.srf.ch/news/schweiz/erste-rueckfuehrung-nach-italien-seit-dem-urteil-aus-strasssburg>), all'Italia non rimane che dare seguito operativo, non solo legislativo, agli obiettivi, di miglioramento delle condizioni di accoglienza e di trattamento degli asilanti e rifugiati, che si ricavano da una risoluzione straordinaria della Commissione per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato (Resoconto sommario n. 24 del 28/11/2013, sull'affare assegnato n. 183 - Doc. XXIV-ter, n. 4), risoluzione fondata, si noti, sull'osservazione che "in Italia, a partire dal 2011 si è "registrato un progressivo deterioramento degli *standard* di accoglienza per i richiedenti asilo, aggravatosi nel corso del 2012 e del 2013".





II NUOVO STATUTO dei partiti politici europei

APPROFONDIMENTI

di IVAN INGRAVALLO

1. La recente approvazione del regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee, induce a svolgere alcune riflessioni in merito a questi soggetti, che stanno progressivamente acquisendo un ruolo anche nell'ordinamento dell'Unione europea. Il riferimento ai partiti politici nell'ambito dell'Unione europea, introdotto con il Trattato di Maastricht del 1992, si è accresciuto con i successivi Trattati di riforma. Secondo l'art. 10, par. 4, TUE, essi "contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione" (concetto ripreso nell'art. 12, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali). L'art. 224 TFUE, confermando scelte già presenti prima del Trattato di Lisbona del 2007, assegna a Parlamento e Consiglio il compito di determinare lo statuto dei partiti politici a livello europeo, con particolare riguardo alle norme relative al loro finanziamento. Le due istituzioni hanno approvato il regolamento (CE) n. 2004/2003, del 4 novembre 2003, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo, in seguito modificato e integrato dal regolamento (CE) n. 1524/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2007. Questo ha anche disciplinato le fondazioni politiche a livello europeo, con regole che trovano conferma nel regolamento 1141/2014: una fondazione politica europea presuppone l'esistenza di un partito politico europeo, al quale deve essere formalmente collegata, pur garantendo la separazione tra le rispettive strutture direttive e di gestione. Il regolamento 1141/2014 sostituisce e abroga il precedente regolamento 2004/2003. Esso ha avuto una "gestazione" alquanto lunga, se si considera che la proposta è stata avanzata dalla Commissione nel 2012, a seguito della sollecitazione avanzata dal Parlamento europeo il 6 aprile 2011. L'aspirazione della Commissione a vedere applicato

il nuovo regolamento prima delle elezioni parlamentari europee del 2014 è andata delusa, poiché il Parlamento ha approvato il nuovo regolamento nell'aprile 2014, il Consiglio nell'ottobre 2014.

2. Dal raffronto tra la disciplina del regolamento 2004/2003 e quella del nuovo regolamento emerge un dato di fondo. Mentre il primo costituiva un testo abbastanza limitato, rivolto prevalentemente ad occuparsi del finanziamento dei partiti (e delle fondazioni) a livello europeo, piuttosto che del loro statuto, il secondo è volto a fornirne una disciplina più completa. È inoltre significativo segnalare che il regolamento del 2014, a differenza di quello del 2003 e di quanto dispongono le richiamate norme dei Trattati europei, parla di partiti politici "europei", aggettivo che prende il posto della precedente espressione "a livello europeo", il che accentua l'affinità tra i partiti politici europei e quelli nazionali. Il regolamento 1141/2014 intende incoraggiare i partiti politici europei "intrinsecamente transnazionali", considerati uno strumento per far partecipare pienamente i cittadini europei alla vita democratica dell'Unione. Esso istituisce *ex novo* una procedura di registrazione, che occorre seguire al fine di ottenere lo status di partiti politici europei e la personalità giuridica europea (art. 12 ss.). Si tratta di una questione controversa, considerato che negli Stati UE vigono regole non uniformi in merito alla registrazione e alla personalità giuridica dei partiti politici, riconducibili grosso modo a due orientamenti differenti: alcuni ordinamenti disciplinano la questione, anche in modo dettagliato, altri invece non se ne occupano, o se ne occupano in modo assai limitato. Il regolamento 1141/2014 tiene conto di tale difformità, dichiarando (art. 14) che un partito politico (e una fondazione) europeo deve rispettare non solo la disciplina da esso prevista, ma anche le regole dello Stato membro in cui ha la



sede, sempre che non contrastino con quelle poste dal regolamento, nonché quelle del suo statuto. Se il partito ha personalità giuridica nello Stato UE in cui ha la sede, l'art. 15 del regolamento dispone la sua "conversione" in personalità giuridica europea.

3. I partiti politici europei storicamente si configurano quali alleanze di partiti nazionali, piuttosto che organizzazioni di individui. L'art. 2 del regolamento 1141/2014 conferma tale distinzione, laddove fornisce le nozioni di "partito politico" (un'associazione di cittadini che persegue obiettivi politici ed è riconosciuta o istituita conformemente all'ordinamento giuridico di almeno uno Stato UE), "alleanza politica" (la cooperazione strutturata di partiti politici e/o cittadini) e "partito politico europeo" (un'alleanza politica che persegue obiettivi politici ed è registrata a livello europeo, secondo modalità sulle quali torneremo tra poco).

Il capo II del regolamento 1141/2014 è dedicato allo statuto dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee. L'art. 3 indica i requisiti che legittimano un'alleanza politica a chiedere la registrazione quale partito politico europeo: avere la sede in uno Stato UE; essere rappresentata in almeno un quarto degli Stati membri all'interno del Parlamento europeo, dei parlamenti nazionali o nei parlamenti o assemblee regionali (definiti come organi i cui membri sono titolari di un

DEMOCRAZIA

mandato elettorale regionale o politicamente responsabili dinanzi a un'assemblea elettiva) o aver ricevuto, in almeno un quarto degli Stati UE, il 3% dei voti in ognuno di tali Stati alle ultime elezioni europee; rispettare i valori dell'UE previsti dall'art. 2 TUE; aver partecipato alle elezioni europee o aver espresso pubblicamente l'intenzione di parteciparvi; non perseguire scopi di lucro. Non si tratta di requisiti particolarmente severi per l'esistenza di un partito politico europeo e, del resto, l'intenzione del legislatore è di favorire tali strutture, non di ostacolarle. D'altro canto, ai fini dell'accesso al finanziamento, non sarà più sufficiente essere un partito politico europeo; a differenza del regolamento 2004/2003, infatti, secondo il nuovo regolamento (art. 17) potranno presentare domanda di contributo solo quei partiti registrati che abbiano almeno un rappresentante nel Parlamento europeo. Restano invece immutate le condizioni di ripartizione dei fondi, che saranno distribuiti nella misura del 15% in parti uguali tra tutti i partiti rappresentati nel Parlamento, mentre il restante 85% sarà ripartito in maniera proporzionale rispetto alla quota di parlamentari europei che vi aderiscono (art. 19).

L'art. 4 del regolamento, dedicato alla *governance* dei partiti politici europei, indica le regole che il loro statuto deve rispettare. Al riguardo, il progetto della Commissione risultava più incisivo rispetto al regolamento 1141/2014. Mentre il progetto includeva nello statuto dei partiti politici europei, oltre a regole di tipo organizzativo-strutturale (sede, nome, logo, programma politico, disposizioni sull'organizzazione interna, ecc.), anche disposizioni volte a garantire che al loro interno fossero rispettate talune regole democratiche, nel regolamento 1141/2014 questa parte è stata ridimensionata. Secondo l'art. 4, par. 2, infatti, le disposizioni sull'organizzazione interna del partito devono disciplinare almeno i seguenti profili: modalità di ammissione, dimissioni, esclusione dei membri ed elenco dei partiti che ne fanno parte; diritti e doveri dei partecipanti e loro diritti di voto; poteri, responsabilità e composizione degli organi direttivi, con i relativi criteri di selezione dei candidati e modalità per la nomina e revoca dall'incarico; regole sui processi decisionali interni; regole sulla trasparenza; procedura interna di modifica dello statuto. Si tratta di regole poco incisive. Né appare corretto invocare, al riguardo, il valore della democrazia, che è uno di quelli su cui l'UE si fonda *ex art. 2 TUE*, che i partiti politici devono rispettare; non sembra, infatti, che questo valore sia da intendere come riferito alla democrazia interna ai partiti politici europei, né alle loro modalità di funzionamento.

4. La procedura di registrazione, introdotta con il regolamento 1141/2014, è imperniata sull'Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee, qualificata come un organismo di diritto UE e che dovrà essere istituita entro il 1° settembre 2016. Questa Autorità, non prevista nella proposta della Commissione, che confermava invece l'impostazione del regolamento 2004/2003 assegnando al Parlamento europeo il compito di verificare le condizioni di esistenza di un partito politico a livello europeo, è stata inserita solo in un momento successivo. Il nuovo organismo, in base all'art. 6 del regolamento, avrà il compito di registrare i partiti e le fondazioni politiche europee, nonché di verificare che permangano le condizioni per la registrazione di cui all'art. 3 del regolamento e quelle relative alla *governance* previste dal suo art. 4 e di procedere alla loro cancellazione. Secondo la procedura disciplinata dall'art. 10 del regolamento, che in alcune circostanze può essere sollecitata dallo Stato membro in cui si trova la sede del partito politico europeo, se l'Autorità constata il venir meno di una delle condizioni di registrazione poste dagli articoli 3 e 4, ad esclusione del rispetto dei valori dell'Unione, lo comunica al partito (o fondazione) interessato. Qualora invece si tratti di una violazione grave e manifesta dei valori di cui all'art. 2 TUE, la procedura è avviata da Parlamento, Commissione e Consiglio, richiede il coinvolgimento di un comitato di personalità indipenden-

ti e l'Autorità, qualora intenda revocare la registrazione del partito politico europeo (o della fondazione), lo comunica a Parlamento e Consiglio; la decisione dell'Autorità, però, entra in vigore solo se nessuna di queste due istituzioni abbia presentato obiezioni al riguardo. In ogni caso, l'art. 34 del regolamento stabilisce che l'Autorità, prima di adottare una decisione che potrebbe ledere i diritti di un partito (o fondazione) europeo sia tenuta ad ascoltare i suoi rappresentanti. Con la cancellazione dal registro, il partito (o la fondazione) perde anche la personalità giuridica europea, mentre può mantenere quella eventualmente prevista dallo Stato membro in cui ha sede (art. 16).

Questa nuova Autorità sarà ubicata presso il Parlamento europeo e le sue spese saranno a carico del bilancio generale dell'UE (nella sezione relativa al Parlamento europeo), ma agirà in maniera indipendente. Il suo direttore sarà nominato, per un periodo di cinque anni, da Parlamento, Consiglio e Commissione, che decidono sulla base delle proposte formulate da un comitato di selezione composto dai segretari generali delle tre istituzioni. A queste tre istituzioni il direttore della nuova Autorità dovrà presentare annualmente una relazione sulle attività da essa svolte. Inoltre, nei suoi confronti la Corte di giustizia UE potrà esercitare il controllo di legittimità (art. 263 TFUE), quello in caso di carenza (art. 265 TFUE), nonché conoscere delle cause per risarcimento del danno (art. 268 TFUE). Più in generale, l'art. 35 del regolamento prevede che le decisioni adottate in base ad esso possano essere oggetto di un procedimento giudiziario dinanzi alla Corte.

Il registro dei partiti politici e delle fondazioni politiche europee, istituito e gestito dall'Autorità, sarà consultabile, unitamente alla documentazione presentata dai soggetti che chiedono la registrazione, anche attraverso un apposito sito *web*, al fine di garantire la massima trasparenza. Alla stessa esigenza risponde la previsione in base alla quale le decisioni dell'Autorità in merito alla registrazione o alla revoca di un partito o di una fondazione sono pubblicate sulla GUUE.

5. Il capo IV del regolamento 1141/2014 (articoli 17-22) si occupa del finanziamento, che come già ricordato costituisce sin dall'inizio l'obiettivo principale che ha indotto a disciplinare i partiti politici europei. Sotto il profilo delle condizioni e modalità di accesso dei partiti e delle fondazioni ad essi collegate ai contributi a carico del bilancio generale dell'Unione europea, il nuovo regolamento conferma in buona misura la disciplina prevista dal precedente regolamento 2004/2003, ma limitandola ai partiti che hanno almeno un rappresentante nel Parlamento europeo. In secondo luogo, esso aggiorna le regole (e le soglie) relative alle donazioni finanziarie che persone fisiche e giuridiche possono elargire a favore dei partiti e delle fondazioni politiche europee, stabilendo anche alcune opportune regole di trasparenza in merito ai donatori. Il successivo capo V (articoli 23-30) è dedicato al controllo sull'utilizzo dei fondi ricevuti e al sistema di sanzioni, che includono la cancellazione dal registro e sanzioni pecuniarie. Le regole stabilite a tale riguardo sono più dettagliate e rigorose di quelle contenute nel regolamento 2004/2003.

La parte finale del nuovo regolamento prevede alcune, assai opportune, disposizioni in tema di trasparenza (art. 32, con un sito *web* dedicato alle informazioni relative ai partiti politici europei, alle fondazioni e ai loro bilanci e finanziatori) e di protezione dei dati personali (art. 33), e dispone che, nel 2018, il Parlamento pubblichi una relazione sull'applicazione del regolamento e sulle attività finanziate e che la Commissione, se del caso, presenti una proposta legislativa di modifica dello stesso (art. 38). L'intento sembra quello di valutare il nuovo sistema nella prospettiva delle elezioni parlamentari europee del 2019, ma, considerato che la disciplina del regolamento 1141/2014 diverrà effettiva solo il 1° gennaio 2017 (art. 41), è ragionevole ipotizzare che non vi sarà una prassi adeguata a consentirne una valutazione compiuta.



Una vignetta per L'EUROPA

Il 5 ottobre scorso, in occasione del *Festival Internazionale di Ferrara*, sono state premiate le vignette finaliste del concorso "Una vignetta per l'Europa", organizzato dalla Rappresentanza in Italia della Commissione europea in collaborazione con la rivista italiana "Internazionale" e VoxEurop e con la partecipazione di Euranet Plus. Le vignette che hanno partecipato alla quarta edizione del concorso dovevano essere pubblicate nel periodo compreso tra il 1° ottobre 2013 il 30 giugno 2014. Un primo voto è stato espresso dal pubblico *online*.

Il voto espresso *online* è stato preso in considerazione ai fini della valutazione finale della giuria del concorso e la vignetta più votata dal pubblico è stata premiata con un premio speciale.

Come indicato sul sito della rappresentanza in Italia della Commissione europea "il concorso vuole dare un riconoscimento all'impegno dei vignettisti nell'ambito dell'informazione europea, con l'augurio che questo possa diventare un appuntamento tradizionale e sempre più seguito. Un incentivo, quello dato dal concorso, ad utilizzare un'arte figurativa importante per partecipare in modo differente al dibattito politico europeo".



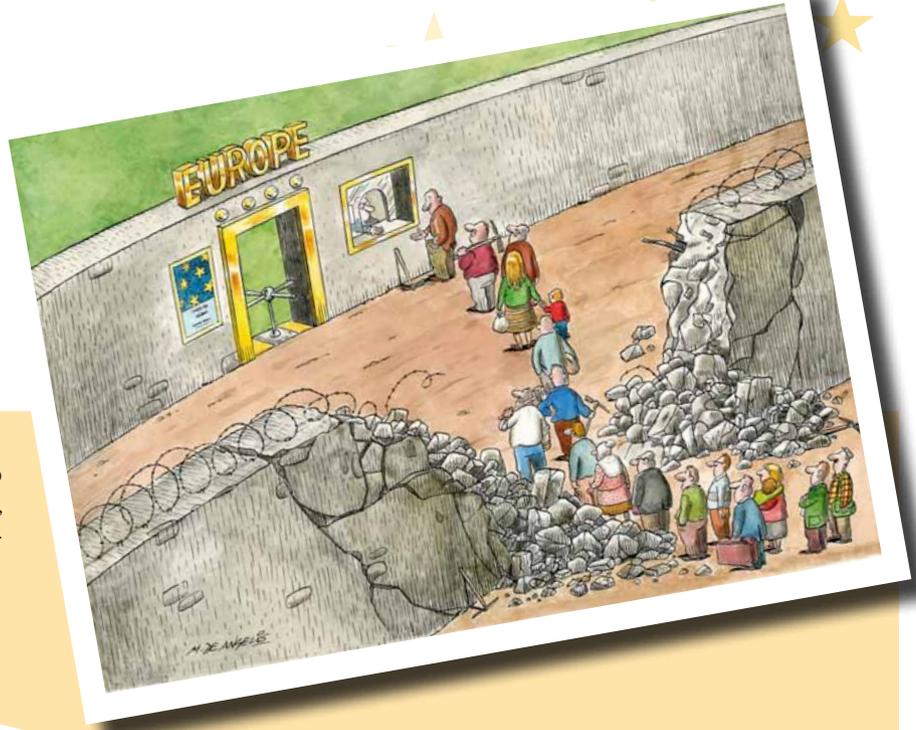
Primo premio

MARCO TONUS, *Il Momento*,
giugno 2014



Secondo premio

WALTER LEONI, *Libero*,
22 giugno 2014



Terzo premio
MARCO DE ANGELIS, *Buduàr*,
giugno 2014



Premio speciale del pubblico
SERKAN, *informarezzo.com*,
8 giugno 2014



Premio speciale della giuria
CECIGIAN, *Avvenire*,
22 marzo 2014



Pensioni “svizzere” e CONTROLIMITI tra Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell’uomo

di ANDREA ROSENTHAL

* Dottorando in Diritto pubblico, Università di Roma “Tor Vergata”

Con una recente decisione (sentenza del 24 giugno 2014, ricorsi 54425/08, 58361/08, 58464/08, 60505/08, 60524/08, 61827/08, *Cataldo e altri c. Italia*) la Corte europea dei diritti dell’uomo ha scritto un nuovo capitolo di una vicenda giudiziaria che negli ultimi anni ha ingenerato un contrasto degno di rilievo con la Corte costituzionale italiana. Come si vedrà la vicenda giudiziaria si snoda attraverso 4 pronunce: Corte costituzionale n. 172 del 23 maggio 2008; Corte europea dei diritti dell’uomo, 31 maggio 2011 causa n. 46286/09 *Maggio e altri c. Italia*; Corte costituzionale n. 264 del 28 novembre 2012; infine, la già citata sentenza resa nel caso *Cataldo e altri c. Italia*.

La vicenda prende spunto dalle pensioni spettanti a dei cittadini italiani che avevano lavorato in Svizzera. La Corte costituzionale italiana ha risolto il contrasto tra diritto (sociale) alla pensione e vincoli di bilancio a favore di questi ultimi attraverso una pronuncia che, come si vedrà in prosieguo, potrebbe costituire una inedita applicazione dei c.d. controlimiti.

La materia del contendere è tecnicamente complessa. I cittadini italiani, valendosi della Convenzione italo-svizzera in materia di sicurezza sociale, avevano chiesto il trasferimento in Italia, ai fini della determinazione della pensione, dei contributi versati in Svizzera. Tali lavoratori, a fronte di stipendi più elevati di quelli italiani, avevano versato in Svizzera contributi inferiori a quelli previsti in Italia.

L’INPS, in base all’interpretazione prevalente in giurisprudenza, avrebbe dovuto liquidare le pensioni sulla base delle retribuzioni percepite, senza considerare il minore esborso contributivo. L’Ente pensionistico sceglieva invece di tenere conto per il calcolo della minore aliquota contributiva vigente in Svizzera. Il risultato era quello di liquidare trattamenti pensionistici in misura sensibilmente inferiore rispetto alle attese dei richiedenti. Questi incardinavano svariati contenziosi innanzi al Giudice del lavoro sulla base dell’indirizzo giurisprudenziale assolutamente prevalente in materia per il quale era irrilevante la minore aliquota contri-

butiva applicata all’estero. La normativa di riferimento era costituita dal d.p.r. n. 488 del 27 aprile 1968, disciplinante il sistema di calcolo delle pensioni a carico dell’assicurazione generale obbligatoria. Così sommariamente definito il contesto, il legislatore italiano interveniva con legge del 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007) che forniva una interpretazione autentica del citato d.p.r. La legge disponeva in via retroattiva che la retribuzione pensionabile dovesse essere proporzionata alla misura dei contributi effettivamente versati anche nell’ipotesi di attività lavorativa svolta all’estero. Si avallava così l’interpretazione dell’INPS. Questa ultima legge superava il vaglio della Corte costituzionale che con sentenza 172 del 23 maggio 2008, la prima sentenza delle 4 indicate, ne dichiarava non fondata la questione di legittimità costituzionale. La Corte dichiarava la citata legge retroattiva costituzionalmente legittima richiamando il principio di sostenibilità finanziaria dello Stato e degli enti previdenziali.

Sulla base della normativa retroattiva sopravvenuta il Giudice del lavoro rigettava le pretese dei ricorrenti. Questi ultimi investivano della questione la Corte europea dei diritti dell’uomo lamentando la violazione dell’art. 6, par. 1, CEDU, relativo al diritto ad un equo processo. La tesi dei ricorrenti trovava accoglimento nella sentenza del 31 maggio 2011, causa n. 46286/09, *Maggio e altri c. Italia*, seconda sentenza tra le 4 della vicenda giudiziaria.

La Corte europea dei diritti dell’uomo richiamava la sua consolidata giurisprudenza in materia di legislazione retroattiva (cfr., *ex plurimis*, sentenza del 9 dicembre 1994, ricorso 13427/87 *Stran Greek Refineries* e *Stratis Andreadis c. Grecia*; sentenza del 23 ottobre 1997, ricorsi 21319/93, 21449/93 e 21675/93 *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society* e *Yorkshire Building Society c. Regno Unito*). Secondo la Corte di Strasburgo la legislazione retroattiva può trovare legittimo fondamento solo in “impellenti motivi di interesse ge-

nerale”, che non sono rinvenibili in considerazioni di natura finanziaria relative alla sostenibilità del sistema pensionistico. Infine i giudici di Strasburgo evidenziavano come il potere legislativo aveva interferito nell’amministrazione della giustizia col proposito di influenzare la determinazione giudiziale di una controversia in cui lo Stato era parte in causa. Pertanto lo Stato italiano aveva violato l’art. 6, par. 1, CEDU.

A seguito della pronuncia della Corte europea dei diritti dell’uomo la Corte di cassazione investiva nuovamente la Corte costituzionale italiana della questione di legittimità costituzionale della l. 296/2006 sulla base del consolidato orientamento in base al quale le norme CEDU integrano il parametro di cui all’art. 117 della Costituzione (orientamento pacifico a partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 entrambe del 24 ottobre 2007). In esito a tale giudizio con la sentenza n. 264 del 28 novembre 2012, la terza pronuncia sulla controversia, la Corte costituzionale riteneva di non potersi conformare alla citata sentenza della Corte europea *Maggio e altri c. Italia* e ribadiva la legittimità costituzionale della norma in esame.

In sede di motivazione la Corte costituzionale richiamava preliminarmente sia la propria giurisprudenza sul carattere vincolante dell’interpretazione fornita dalla Corte europea dei diritti dell’uomo sia il principio per cui dall’interazione tra obblighi internazionali e principi costituzionali può derivare solo un ampliamento e mai una diminuzione di tutela per i diritti fondamentali (cfr. art. 53 Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea). Nel punto più pregnante della motivazione la Corte sosteneva che la tutela dei diritti accordata dalla Corte EDU ha un carattere frazionato e non coordinato, limitato al singolo fatto e al singolo diritto. Invece in sede di giudizio di costituzionalità delle norme la tutela dei diritti è di tipo coordinato e sistemico, deve cioè garantire un bilanciamento con gli altri diritti fondamentali e beni di rilevanza costituzionale. La Corte proseguiva affermando di avere l’esclusiva titolarità di



tale necessario giudizio di bilanciamento tra i singoli diritti e il sistema costituzionale di diritti e “interessi costituzionalmente protetti”. Nel merito la Corte rilevava, alquanto apoditticamente, la sussistenza nel caso di specie di quei preminenti interessi generali che giustificano il ricorso alla legislazione retroattiva identificandoli nell’equilibrio del sistema previdenziale, il cui referente costituzionale veniva individuato nell’art. 81, co. 4.

In termini di rapporti tra ordinamento nazionale e CEDU ci si chiede se questa sentenza rappresenti una novità. Invero già in passato la Corte costituzionale (con le “sentenze gemelle” e più estesamente con la sentenza n. 317 del 4 dicembre 2009) aveva sottolineato come la diversa natura delle norme convenzionali rispetto a quelle dell’Unione europea ne comportasse la soggezione ad uno scrutinio di costituzionalità più ampio, non limitato alla lesione dei diritti dedotti in giudizio ma esteso ad ogni profilo di contrasto con la Costituzione. Nel caso di specie tuttavia la Corte sembra compiere un ulteriore passo, sottoponendo la norma della CEDU ad un duplice vaglio: non solo di compatibilità con i precisi parametri costituzionali invocati in giudizio ma anche assiologico e sistemico sulla Costituzione nella sua interezza. È dubbio e dibattuto se questo secondo vaglio di bilanciamento sia riconducibile nell’alveo del “margine di apprezzamento nazionale” o se invece non rappresenti la emersione dei c.d. controlimiti anche nell’ambito del sindacato sulla CEDU.

Come è noto, i c.d. controlimiti individuano un limite alla prevalenza del diritto dell’Unione europea. Nella sentenza 264/2012 la Corte costituzionale potrebbe aver esteso i confini dei controlimiti in termini assai più ampi allorché vengano in questione non le norme dell’Unione ma quelle della CEDU. Invero la Corte costituzionale prudentemente non ha collocato la sua decisione all’interno della categoria dei controlimiti.

In linea teorica, essa avrebbe potuto trarre dalle illustrate premesse due tipi di conseguenze. In primo luogo, avrebbe potuto dichiarare l’illegittimità costituzionale della legge italiana di recepimento della CEDU (legge 4 agosto 1955 n. 848) nella parte in cui comporta l’applicazione nel nostro ordinamento dell’art. 6 CEDU. Ovvero, come poi ha scelto, avrebbe potuto attuare una sostanziale “disapplicazione” nel caso di specie della norma di origine pattizia.

Questa scelta, inedita nella giurisprudenza costituzionale, lascia intravedere un’impostazione teorica che non è orientata in termini di contrasto e controlimiti rispetto alle norme convenzionali. Tuttavia, ad un vaglio realistico e con la consapevolezza di non poter riassumere un problema complesso e controverso, non può sfuggire la sostanza della decisione, ossia che l’ordinamento nazionale, in virtù di una propria norma, si sottrae all’obbligo di conformarsi ad una norma CEDU come interpretata dalla Corte europea dei diritti dell’uomo. Pertanto, anche se la questione non è posta in termini di contrarietà, ma di bilanciamento e prevalenza, con molta probabilità si è in presenza di un nuovo orientamento che non si colloca all’interno del margine di apprezzamento nazionale, ma amplia i confini dei controlimiti in relazione alle norme CEDU.

Come anticipato la sentenza 264/2012 della Corte costituzionale

non ha concluso la vicenda giudiziaria. Da ultimo la Corte europea dei diritti dell’uomo si è nuovamente pronunciata sull’argomento. In altri ricorsi proposti sempre da cittadini italiani che avevano lavorato in Svizzera la Corte di Strasburgo ha ribadito che lo Stato italiano con la legge retroattiva 296/2006 ha violato l’art. 6, par. 1, CEDU (sentenza *Cataldo e altri c. Italia* e, precedentemente, sentenza del 15 aprile 2014, ricorsi 21838/10, 21849/10, 21852/10, 21855/10, 21860/10, 21863/10, 21869/10 e 21870/10, *Stefanetti e altri c. Italia*).

I giudici di Strasburgo, dopo aver ricordato il proprio indirizzo giurisprudenziale secondo cui le considerazioni di natura finanziaria non possono da sole autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie,

concludevano recisamente (e polemicamente) con la seguente affermazione: “The Court cannot imagine in what way the aim of reinforcing a subjective and partial interpretation, favourable to a State’s entity as party to the proceedings, could amount to justification for legislative interference while those proceedings were pending, particularly when such an interpretation had been found to be fallacious on a majority of occasions by the domestic courts, including the Court of Cassation”.

Nella sentenza *Stefanetti e altri c. Italia* la Corte accertava anche la violazione dell’art. 1 del Primo Protocollo aggiuntivo alla CEDU, relativo al rispetto dei propri beni. Ciò implica il riconoscimento che il diritto sociale non recede di fronte ai vincoli di bilancio.

Dato il perdurante contrasto tra le due Corti, ci si chiede brevemente quali saranno ora gli effetti di queste ultime due decisioni della Corte europea dei diritti dell’uomo nell’ordinamento nazionale. Proprio a causa del persistente conflitto con la Corte costituzionale, la Corte europea dei diritti dell’uomo avrebbe potuto adottare procedure non ordinarie per estendere gli effetti della deliberazione oltre le parti in giudizio. La procedura abbreviata prevista per i c.d. ricorsi ripetitivi introdotta dal Protocollo n. 11 ed ora regolamentata nell’art. 28 CEDU unisce il giudizio sulla ricevibilità al giudizio sul merito. Ma in tal caso gli effetti della decisione sarebbero rimasti circoscritti alle parti in causa.

Diversamente, se la Corte avesse applicato la procedura delle sentenze pilota di cui all’art. 61 del suo regolamento. In tal caso le misure riparatorie indicate avrebbero avuto una efficacia generale che travalica la fattispecie di causa.

Come è noto l’autorità di *res interpretata* delle deliberazioni della Corte europea dei diritti dell’uomo non ha un fondamento normativo, ma giurisprudenziale. E, secondo le stesse “sentenze gemelle”, il giudice nazionale ha l’obbligo della interpretazione della CEDU così come interpretata dalla Corte europea dei diritti dell’uomo. Ma in eventuali altri contenziosi pendenti o da instaurare davanti al giudice nazionale i ricorrenti non potrebbero o non potranno giovare della autorità di *res interpretata* delle sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo. I giudici nazionali dovranno invece osservare le sentenze della Corte costituzionale citate e la legge (retroattiva) 296/2006.

Va inoltre ponderato che i cittadini italiani che non abbiano ancora esperito i rimedi interni potrebbero incorrere nel termine di prescrizione di 4 mesi (come recentemente accorciato dal Protocollo n. 15 alla CEDU) per proporre ricorso. La Corte europea dei diritti dell’uomo, conformemente alla sua giurisprudenza sulla decorrenza del termine di prescrizione, potrebbe dichiarare eventuali nuovi ricorsi irricevibili perché il termine di prescrizione si è consumato a partire dalla pubblicazione della prima sentenza della Corte Costituzionale (172/2008) e non dall’esaurimento dei rimedi interni.

In sinossi la determinazione della Corte europea dei diritti dell’uomo di percorrere la procedura ordinaria risolve apprezzabilmente le sperequazioni dei casi *in lite*, ma non chiude definitivamente la vicenda e lascia aperti molti problemi “strutturali”.



Gli aiuti a finalità regionale nel PERIODO 2014-2020

APPROFONDIMENTI

di VALERIA DI COMITE

1. La disciplina europea sugli aiuti di Stato è stata recentemente oggetto di un'importante politica di modernizzazione che ha influito anche sugli aiuti a finalità regionale che gli Stati membri possono accordare in base alle deroghe fondate sull'art. 107, par. 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Nel sistema dell'Unione europea, infatti, non è previsto un divieto assoluto di concedere aiuti di Stato, ma solo il divieto di erogare aiuti incompatibili con il mercato interno, in tal senso sono stabilite espressamente una serie di deroghe per l'impiego di risorse pubbliche orientate a realizzare importanti azioni di carattere sociale, culturale, ambientale nonché progetti di interesse comune. Secondo l'art. 107 TFUE: "salvo deroghe contemplate dei trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza". La valutazione della compatibilità degli aiuti con il mercato interno è di competenza della Commissione europea e si svolge sulla base delle regole sancite dall'art. 108 TFUE e dal regolamento di procedura (CE) n. 659/1999 del 22 marzo 1999, recentemente modificato dal regolamento (UE) n. 734/2013 del Consiglio del 22 luglio 2013.

Ai fini di tale valutazione è necessario distinguere due categorie di aiuti: "nuovi" ed "esistenti". Quest'ultima categoria comprende gli aiuti concessi da ciascuno Stato prima di divenire membro dell'Unione, nonché quelli messi in atto nel rispetto degli obblighi procedurali e di autorizzazione disciplinati nel regolamento di procedura.

Per gli aiuti nuovi è prevista una forma di controllo *a priori*, per cui gli Stati membri sono obbligati a notificare alla

Commissione tutti i progetti di aiuti e ad attendere una risposta favorevole in merito alla loro compatibilità o che trascorra il periodo di silenzio-assenso di due mesi. In relazione agli aiuti esistenti è prevista invece un'attività di monitoraggio *ex post* da parte della Commissione, la quale controlla il continuo rispetto del criterio della compatibilità delle misure agevolative in atto.

Le deroghe al divieto di concessione di aiuti si distinguono in due categorie: le c.d. "deroghe di diritto", concernenti le misure che la Commissione deve autorizzare, e le deroghe per le quali è previsto un margine di apprezzamento dell'Istituzione europea. Gli aiuti a finalità regionale rientrano in questa seconda categoria disciplinata dal par. 3 dell'art. 107. Gli "aiuti regionali" a loro volta si devono distinguere in due sottocategorie: quella stabilita dalla lett. a) fa riferimento alla situazione di particolare e grave ritardo nello sviluppo di una specifica regione, comparandola alla situazione europea, mentre la lett. c) si riferisce alla situazione di alcune aree che sebbene si trovino in una situazione più favorevole delle "regioni a", comunque presentano una maggiore arretratezza rispetto al generale livello di sviluppo.

Ai termini della lett. a) del par. 3 si possono considerare compatibili "gli aiuti tesi a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni dell'art. 349" TFUE (ossia le c.d. regioni ultraperiferiche). Sulla base degli orientamenti della Commissione del 28 giugno 2013 (*infra* par. 3) si tratta delle regioni il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media europea (c.d. "zone a").

La lett. c) del par. 3 concerne, invece, "gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche" purché non alterino gli scambi intracomunitari in misura contra-

ria al comune interesse. In questo caso, in base agli orientamenti del 2013, sono ammissibili a forme di aiuti quelle aree il cui PIL pro capite sia maggiore rispetto al 75% della media europea (c.d. "zone c"). In relazione agli aiuti erogati in tali aree territoriali è necessario rispettare criteri più stringenti e massimali diversi; ne consegue che rispetto agli aiuti delle "zone a" sia la portata geografica sia l'intensità degli aiuti sono più limitate

2. Nel contesto della c.d. *State Aid Modernization*, che riguarda anche gli aiuti a finalità regionale, la Commissione ha adottato una comunicazione intitolata "Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE" (documento COM(2012)209 final, dell'8 maggio 2012). Nella comunicazione si individuano i tre principali obiettivi della nuova politica: "i) promuovere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva in un mercato interno competitivo; ii) concentrare il controllo ex ante della Commissione sui casi con il maggiore impatto nel mercato interno, rafforzando nel contempo la cooperazione tra gli Stati membri in materia di applicazione delle norme sugli aiuti; iii) razionalizzare le norme e accelerare i tempi di decisione" (punto 8). Per realizzare tali obiettivi sono già stati emanati numerosi atti normativi e di *soft law*, alcuni di carattere generale e orizzontale, altri relativi a specifici settori. Per quanto concerne le nuove regole di carattere generale oltre a quelle inerenti alla procedura, modificate con il già citato regolamento (UE) n. 734/2013 a cui si è data esecuzione con il regolamento (UE) n. 372/2014 della Commissione, del 9 aprile 2014, è stata introdotta una nuova normativa tesa a modificare il sistema delle esenzioni.

Nel contesto della *State Aid Modernization* si assegna un nuovo ruolo agli Stati nell'applicazione delle regole sugli aiuti pubblici, in quanto si consente loro di concedere i c.d. "aiuti buoni", ossia

AIUTI DI STATO

quegli aiuti orientati a ovviare alle “carenze del mercato” o a promuovere obiettivi di interesse comune e con il minor effetto distorsivo possibile. Tali aiuti dovrebbero servire a stimolare l’innovazione, le tecnologie verdi, lo sviluppo del capitale umano, la tutela dell’ambiente e dovrebbero favorire la “crescita, l’occupazione e la competitività europea”. Tra i suddetti aiuti bisogna annoverare anche agli aiuti a finalità regionale. La modernizzazione del sistema consentirà agli Stati membri di concedere determinati aiuti senza dover rispettare gli obblighi di carattere procedurale delineati nel sistema di controllo *ex ante*. Gli aiuti sono tuttavia sottoposti a un controllo *ex post*. A tal fine è stato approvato un nuovo regolamento generale di esenzione: il regolamento (UE) n. 733/2014 del Consiglio del 22 luglio 2013 che modifica il regolamento (CE) n. 994/98 del Consiglio, del 7 maggio 1988, il quale amplia considerevolmente le misure che possono essere esentate dall’obbligo di notifica, sia attraverso l’individuazione di nuove categorie di aiuti, sia per effetto dell’aumento delle soglie delle categorie già previste nella normativa anteriore. Gli aiuti a finalità regionale erano già contemplati dal regolamento n. 994/98 che includeva tra i regimi di aiuti esentati dall’obbligo di notifica anche gli aiuti a favore delle piccole e medie imprese (PMI), della ricerca e dello sviluppo, della tutela dell’ambiente, dell’occupazione e della formazione. Il regolamento n. 733/2014 aggiunge ulteriori categorie di aiuti, ossia quelli a favore della cultura e della conservazione del patrimonio; della riparazione dei danni arrecati dalle calamità naturali; della riparazione dei danni arrecati da determinate condizioni meteorologiche avverse nel settore della pesca; della silvicoltura; della promozione di prodotti nel settore alimentare non elencati nell’allegato I del TFUE; della conservazione delle risorse biologiche del mare e di acqua dolce; dello sport; nonché alcuni specifici aiuti in relazione a situazioni di particolare svantaggio, come gli aiuti sociali a favore dei trasporti in determinate zone remote; gli

aiuti per le infrastrutture della banda larga in zone ove è improbabile che queste vengano create e, infine, gli aiuti per altre infrastrutture in relazione a obiettivi di interesse comune nel quadro della strategia Europa 2020. Tutte queste nuove esenzioni per categoria influiscono positivamente anche nella funzione di sviluppo delle zone più arretrate in quanto semplificano le procedure di attuazione che riguardano pure gli aiuti a finalità regionale per il periodo 2014-2020.

3. Nel contesto della più ampia modernizzazione della disciplina sugli aiuti, il 28 giugno 2013, la Commissione ha adottato i nuovi “orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020” (pubblicati in *GUUE* C 209 del 23 luglio 2013, p. 1) fissando gli obiettivi da realizzare e le regole da seguire nell’individuazione delle mappe da sottoporre all’approvazione della medesima Istituzione europea. Secondo la regola dell’art. 108, par. 3, TFUE, ulteriormente puntualizzata dal punto 178 degli orientamenti, ciascuno Stato notifica alla Commissione “un’unica carta” a finalità regionale che, se approvata, ha validità dal 1° luglio 2014 al 31 dicembre 2020. L’obiettivo specifico dello sviluppo delle aree più svantaggiate, sotteso al regime derogatorio stabilito a favore degli aiuti regionali, deve comunque essere controbilanciato con il rispetto della “parità di condizioni” tra gli Stati membri poiché – come esplicitato negli orientamenti – bisogna evitare “corse alle sovvenzioni che potrebbero verificarsi nel tentativo di attirare o mantenere le imprese nelle zone svantaggiate dell’Unione”. Gli aiuti regionali svolgono la funzione di stimolare la crescita economica e l’occupazione delle aree più depresse e non devono limitarsi a sostenere le imprese senza creare nuovi investimenti. Gli aiuti devono essere “efficaci” e a tal fine vanno utilizzati in modo “parsimonioso e proporzionato”, per cui l’intensità dell’aiuto deve essere correlata alla gravità dei problemi di sviluppo. Inoltre, gli aiuti devono “stimolare inve-



stimenti o attività economiche supplementari” nelle zone più svantaggiate. Solo in pochissimi casi è possibile concedere aiuti al funzionamento, intesi come quelle misure “destinate a ridurre le spese correnti di un’impresa non legate a un investimento iniziale”: tale possibilità si riconosce esclusivamente nell’ipotesi in cui la situazione sia talmente grave che i soli aiuti agli investimenti non riuscirebbero a consentire lo sviluppo della zona considerata.

Nel definire il campo di applicazione degli orientamenti della Commissione del 2013 è opportuno segnalare che gli aiuti regionali ai settori dell’acciaio e delle fibre sintetiche sono considerati esplicitamente incompatibili con il mercato interno, per cui non possono essere accordati. Inoltre, i settori della pesca, dell’acquacoltura, dell’agricoltura e dei trasporti sono regolati da discipline *ad hoc* in virtù delle quali le regole generali degli aiuti a finalità regionale non sono applicabili. Gli orientamenti non si applicano neanche agli aiuti concessi agli aeroporti o al settore energetico, ma riguardano tutti gli altri settori di attività economica, sebbene per alcuni di essi siano indicate regole specifiche.

Gli orientamenti del 2013 stabiliscono un aumento complessivo delle aree nelle quali possono essere accordati aiuti a finalità regionale, in funzione della popolazione. Sebbene dalle statistiche risulti che attualmente solo un cittadino su quattro vive nelle regioni più svantaggiate (quelle con un PIL inferiore al 75% della media europea), rispetto al parametro di uno su tre del periodo 2007-2013, la Commissione, per ovviare agli effetti della crisi economica, ha ritenuto di ampliare la copertura globale della popolazione. In altri termini quando gli Stati disegnano la carta degli aiuti, le aree globalmente ricomprese nelle “zone a” e nelle “zone c” devono avere una popolazione inferiore al 46,53% della popolazione UE-27 che corrisponde al 47% della popolazione UE-28 (punto 148 degli orientamenti).

Gli orientamenti del 2013 stabiliscono in modo dettagliato le condizioni e i criteri per la concessione di aiuti alle imprese per promuovere lo sviluppo regionale. Con tali aiuti gli Stati, nel rispetto dei principi generali fissati dalla Commissione, possono sostenere gli investimenti delle imprese sia in nuovi impianti di produzione sia per ampliare o modernizzare gli impianti già esistenti.

Negli orientamenti si individuano quindi le regole di base che gli Stati membri sono tenuti a osservare quando elaborano le proprie “carte degli aiuti a finalità regionale”, nelle quali bisogna individuare sia le aree geografiche interessate, distinguendole in “zone a” e “zone c”, sia la percentuale dei costi d’investimento ammissibili (c.d. intensità di aiuto) in ciascuna area, in funzione della dimensione dell’impresa e della tipologia di investimento da sovvenzionare.

4. Sulla base dei nuovi orientamenti anche l’Italia ha predisposto la “carta degli aiuti a finalità regionale” per il periodo compreso tra luglio 2014 e dicembre 2020. Il 16 settembre 2014 la Commissione europea ha adottato una decisione in cui ha dichiarato la “carta” italiana conforme agli orientamenti adottati nel 2013 (la versione non riservata è consultabile *on line* sul registro degli aiuti di Stato nel sito della Commissione europea - Direzione generale della Concorrenza - numero SA.38930). Al momento dell’approvazione della “carta”, Joaquín Almunia, allora Vicepresidente della Commissione e Commissario responsabile per la concorrenza, ha affermato che: “La nuova carta degli aiuti a finalità regionale dell’Italia promuove la politica di coesione dell’UE, contribuendo all’obiettivo di erogare aiuti di Stato più mirati ed efficaci. La carta consentirà alle autorità italiane di utilizzare misure di aiuto ben concepite per promuovere gli investimenti e rilanciare la crescita economica

nelle zone meno sviluppate nel periodo 2014-2020” (cfr. il comunicato stampa del 16 settembre 2014 IP/14/1009).

La “carta” elaborata dall’Italia individua le zone che possono beneficiare di aiuti a finalità regionale agli investimenti e fissa, altresì, i livelli massimi di aiuto per le imprese nelle regioni ammissibili.

Le zone designate dall’Italia come “zone a” e “zone c non predefinite” rappresentano complessivamente una popolazione totale di 20,6 milioni, ovvero il 34,07% della popolazione italiana. La “carta” approvata lo scorso settembre per il 2014-2020 non apporta eccessive modifiche rispetto alla situazione esistente nel periodo precedente. Infatti, la copertura totale in termini di popolazione è molto simile: si tratta del 34,07% della popolazione totale del territorio italiano rispetto al 34,1% del periodo precedente. Inoltre, le regioni che nella carta sono indicate come regioni della “zona a”, sono le medesime: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. Tuttavia in linea con gli orientamenti della Commissione del 2013, nella nuova mappatura si assiste a un decremento dell’intensità massima di aiuto per gli investimenti delle grandi imprese, che attualmente è del 25%, mentre in precedenza era al 30% dei costi di investimento complessivi. Il massimale indicato nella “carta” cambia in funzione della dimensione delle imprese in quanto l’intensità dell’aiuto può essere maggiorata di 20 punti percentuale per le piccole imprese e di 10 punti percentuale per le imprese di medie dimensioni (punto 12 della “carta”).

Per quanto concerne le aree della “zone c” è opportuno precisare che gli orientamenti stabiliscono una prima distinzione tra le “zone c predefinite” e le “zone c non predefinite”. Le prime possono essere solo le “ex zone a” (ossia regioni NUTS 2 designate come “zone a” nel periodo 2011-2013), oppure le “zone scarsamente popolate” (ossia regioni NUTS 2 con meno di 8 abitanti per Km² o regioni NUTS 3 con meno di 12,5 abitanti per Km²) (punto 158 degli orientamenti).

L’Italia nella “carta” ha proposto esclusivamente “zone c non predefinite”. Sulla base dei diversi criteri individuati dal punto 168 degli orientamenti – che introduce un’ulteriore distinzione stabilendo cinque sottogruppi in funzione di parametri demografici ed economici – sono stati individuati più elenchi di comuni (il livello LAU 2 nel caso dell’Italia corrisponde infatti ai comuni) o di zone contigue che complessivamente riguardano 25 “zone c non predefinite” e che sono stati tutti approvati dalla Commissione.

Nel complesso la copertura in termini di popolazione delle “zone c” ammissibili è lievemente aumentata (3 042 000 abitanti nella nuova carta rispetto ai 2 280 000 abitanti di quella precedente). La copertura è conforme agli attuali orientamenti della Commissione che pongono il limite del 5,03% della popolazione rispetto alla popolazione nazionale (i dati di riferimento per l’Italia sono quelli del 15° censimento della popolazione effettuato dall’ISTAT nel 2011) (punti 18-20 della “carta”).

Sulla base della “carta” approvata dalla Commissione europea l’Italia potrà concedere nel periodo 2014-2020 aiuti a finalità regionali nelle aree indicate con i corrispondenti limiti di intensità di aiuto. Come espressamente puntualizzato, l’Italia conferma il suo impegno a notificare alla Commissione tutti i regimi di aiuti e gli aiuti individuali che non siano oggetto di un’esenzione di categoria nonché a rispettare le intensità degli aiuti indicate nella medesima “carta”.

L’approvazione della “carta” degli aiuti di Stato a finalità regionale per il 2014-2020 costituisce una grande opportunità per le regioni e le zone italiane in maggiore difficoltà, non resta che attendere l’applicazione concreta da parte delle autorità italiane per valutare la sua efficacia in termini di maggiori investimenti e di conseguenza sviluppo e occupazione.

L'AGENDA POST-STOCCOLMA: quali le priorità dell'Unione nel 2015-2019?

di ANGELA MARIA ROMITO

Ormai al termine del 2014, nuove sfide aspettano l'Unione europea e le priorità in materia di libertà, sicurezza e giustizia (d'ora innanzi anche SLSG) per il quinquennio 2015-2019 saranno presto delineate in un nuovo documento programmatico. Con la fine dell'anno in corso scade, infatti, l'orizzonte temporale nel quale l'Unione avrebbe dovuto realizzare gli obiettivi indicati nel Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini (doc. 17024/09) e nel susseguente Piano d'azione – comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 20 aprile 2010 – Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei, COM(2010)171 def.

Fare il punto della situazione, oggi, è utile per provare ad immaginare quali saranno le future linee di intervento dell'Unione in un prossimo futuro, avendo a mente due importanti fattori: in primo luogo, nel prossimo quinquennio si sarà nella fase conclusiva dell'adesione dell'UE alla CEDU, *in secundis*, gli Stati membri che hanno sinora goduto di un trattamento speciale (Irlanda, Danimarca e soprattutto Regno Unito) dovrebbero chiarire in modo definitivo la propria posizione rispetto alla nuova fase dello SLSG e della cooperazione di Schengen.

Come si ricorderà nella seduta del 10-11 dicembre 2009, il Consiglio europeo ha adottato, dopo i Programmi di Tampere e quello dell'Aja, il terzo documento strategico pluriennale sulla giustizia e gli affari interni, il c.d. Programma di Stoccolma, per il periodo 2010-2014. In un momento storico che coincideva con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'Unione aveva assegnato a sé l'obiettivo primario di rafforzare e rendere più tangibile la cittadinanza europea in ogni modo possibile. Nell'aprile 2010, affinché i cittadini europei potessero percepire nella quotidianità i vantaggi dell'appartenenza all'Unione, la Commissione aveva approvato il proprio Piano d'azione per l'attuazione del Programma, elencando gli interventi volti a



trasformare le priorità politiche in azioni e risultati concreti.

Posto al centro di interessi l'individuo, in quanto cittadino europeo, il Programma mirava, in estrema sintesi, al rafforzamento dei suoi diritti (Un'Europa dei diritti); alla costruzione di uno spazio giuridico europeo attraverso il progressivo avvicinamento della regolamentazione civile e penale dei diversi Stati membri (Un'Europa della giustizia); alla costruzione di un'Europa sicura, grazie alla collaborazione in materia penale e delle forze di polizia dei diversi Paesi contro la criminalità transnazionale (Un'Europa che protegge); al rafforzamento della gestione integrata delle frontiere (Un'Europa accessibile); allo sviluppo di una politica migratoria improntata alla solidarietà nei confronti dei migranti e al rispetto delle esigenze dei diversi Stati membri (Un'Europa della solidarietà); nonché al rafforzamento delle opportunità di cooperazione con i Paesi terzi (Un'Europa in un mondo globalizzato). Sotto il primo profilo nel Piano di azione erano elencate numerose misure volte a garantire ad ampio raggio la protezione dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla CEDU per fare in modo che i cittadini UE ed i loro familiari potessero esercitare pienamente i loro diritti sia all'interno che al di fuori dell'Unione. Gli interventi che

nel 2010 la Commissione proponeva di mettere in atto sarebbero tutti stati rivolti ad esercitare in pieno il diritto di libera circolazione, a combattere il razzismo e la xenofobia, a proteggere i soggetti maggiormente vulnerabili (bambini, minoranze come ad esempio i rom, vittime di violenze). Si prospettava anche un impegno teso a tutelare i diritti degli indagati e imputati nei procedimenti penali. Nello spirito di rafforzare un sentimento di appartenenza all'UE si indicava, inoltre, che la partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione sarebbe stata promossa attraverso la trasparenza del processo decisionale, l'accesso ai documenti e la buona amministrazione.

Per rafforzare lo spazio giudiziario europeo, il Piano d'azione stabiliva una serie di misure, nelle materie civili e penali, per consentire ai cittadini di far valere i propri diritti ovunque nell'Unione. Al fine di facilitare il loro accesso alla giustizia si stabiliva che era necessario proseguire nel solco delle misure già varate con il Programma dell'Aja e, quindi, perseguire l'attuazione del riconoscimento reciproco dei provvedimenti giudiziari (c.d. quinta libertà). Inoltre, la Commissione si proponeva di implementare la legislazione in materia civile, in particolare nelle tematiche riferite al divorzio, oltre che "ammodernare" e rivedere il regolamento Bruxelles I, concernente la

competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale. In generale l'obiettivo nel settore giustizia era quello di rafforzare la fiducia reciproca tra le autorità giurisdizionali, in modo da migliorare la conoscenza reciproca dei sistemi giudiziari degli Stati membri, garantire certezza giuridica e migliorare l'accesso alla giustizia.

Sotto quest'ultimo profilo, per permettere ai cittadini di trarre il massimo beneficio dallo spazio giudiziario europeo, la Commissione si impegnava a proporre delle azioni soprattutto puntando sulla giustizia elettronica (tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel campo della giustizia). Al fine di poter interagire con i Paesi terzi in un contesto giuridico sicuro, si riteneva prioritario potenziare la presenza internazionale dell'UE, soprattutto attraverso la negoziazione di accordi e convenzioni con Paesi extraeuropei. Sul fronte della sicurezza il Programma di Stoccolma raccomandava lo sviluppo di una strategia per garantire la protezione dei cittadini e la lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo; nel dettaglio, il Piano d'azione prevedeva, da un lato, di porre in atto misure volte a migliorare gli strumenti di sicurezza esistenti (particolarmente quelli collegati alla gestione dei flussi di informazioni), e dall'altro di introdurre strumenti di sicurezza tecnologici (come il Registro europeo dei cittadini di paesi terzi condannati) e soprattutto di avvalersi maggiormente della cooperazione tra l'Ufficio europeo di polizia, Eurojust e l'agenzia europea per le frontiere esterne (Frontex). Per proteggere i cittadini dalle forme gravi di criminalità organizzata, il Piano d'azione predisponesse misure specifiche per contrastare la tratta degli esseri umani, lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia, la criminalità informatica e la sicurezza delle reti e delle informazioni, il traffico di stupefacenti e il terrorismo. La Commissione si dichiarava pronta anche a rafforzare le capacità dell'UE di prevenzione, preparazione e risposta a tutti i tipi di catastrofi, sia naturali che di origine umana.

Sul delicato tema dell'accesso all'Europa e del rafforzamento della frontiere esterne, la Commissione si dichiarava pronta a sviluppare ulteriormente da un lato l'approccio integrato alla gestione dei confini esterni dell'Unione – con proposte legislative per modificare Frontex, il codice frontiere Schengen e il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosir), a implementare il Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) e il Sistema d'informazione visti (VIS) – e dall'altro a sviluppare la politica comune in materia di visti e potenziare la cooperazione consolare regionale.

L'intera politica della migrazione, che nell'arco dell'ultimo quinquennio si è rivelata essere il vero "tallone d'Achille" dell'Unione, avrebbe dovuto esser improntata al principio della solidarietà, promuovendo l'integrazione e i diritti dei migranti, affrontando in modo incisivo l'immigrazione clandestina con specifici accordi di riammissione e politiche di rimpatrio mirate, tutelando in particolar modo i minori non accompagnati. La Commissione intendeva anche perseguire una politica comune in materia di asilo per stabilire uno spazio comune per la protezione dei richiedenti l'asilo attraverso la condivisione di responsabilità tra gli Stati membri.

Infine, in un mondo globalizzato, il Piano d'azione ribadiva le interconnessioni tra la dimensione interna ed esterna delle politiche in materia di libertà, sicurezza e giustizia e, di conseguenza, stabiliva che per rafforzare la dimensione esterna si sarebbero seguiti gli orientamenti già consolidati, continuando a considerare la politica dell'Unione in materia di relazioni esterne unica e a lavorare in partenariato con i Paesi terzi (inclusi i Paesi candidati, di vicinato e SEE/Schengen, gli Stati Uniti d'America e la Federazione russa). Rispetto ai numerosi e ambiziosi interventi che si sarebbero voluti realizzare un primo bilancio è stato pubblicato nel documento dal titolo "Verso la negoziazione e l'adozione del programma successivo a Stoccolma per il periodo 2015-2019" (doc. PE 493.015), uno studio commissionato dal Parlamento europeo, al quale hanno fatto seguito numerosi ulteriori documenti interni di riflessione: la valutazione congiunta delle commissioni Giustizia (JURI), Li-

bertà civili, giustizia e affari interni (LIBE) e Affari costituzionali (AFCO) del PE sul tema "Programma di Stoccolma: lo stato delle cose nella cooperazione giudiziaria e di polizia in materia civile e penale", nonché l'incontro interparlamentare "Future Priorities in the field of Civil Liberties, Justice and Home Affairs", la relazione della Direzione generale politiche interne "Future development of EU Home Affairs Policies (Post Stockholm Programme)", il *report* redatto dall'European Migration Network (EMN), intitolato "A Descriptive Analysis of the Impacts of the Stockholm Programme 2010-2013" (tutti reperibili *online*).

L'insieme dei documenti di analisi, oltre che rilevare i risultati effettivamente raggiunti, è utile soprattutto per tracciare le possibili iniziative prioritarie per l'azione futura. Complessivamente la valutazione non è pienamente positiva, forse perché il Programma di Stoccolma era troppo ambizioso: pur riconoscendo importati successi concreti raggiunti, molti aspetti di criticità permangono.

Indubbiamente il settore nel quale l'Unione ha registrato i risultati maggiormente positivi sono quelli legati al "segmento giustizia", grazie alla corposa implementazione della legislazione nel settore della cooperazione in materia civile e penale, nonché alla maggiore armonizzazione delle legislazioni interne in tema di asilo. Il successo raggiunto non potrà che essere ulteriormente migliorato, soprattutto alla luce del fatto che, nel settore penale, nel prossimo futuro dovrebbero concludersi i negoziati sulla creazione del Procuratore europeo e si assisterà al passaggio al regime ordinario delle misure in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia in campo penale adottate prima dell'entrata in vigore del Trattato (il regime transitorio è terminato il 1° dicembre 2014).

Non soddisfano, invece, i risultati raggiunti negli altri settori di intervento. Preoccupanti interrogativi sono stati manifestati relativamente alla capacità dell'Unione di garantire lo Stato di diritto e far fronte alle crisi. In particolare la controversia relativa alle riforme costituzionali in Ungheria ha dimostrato che l'Unione non dispone degli strumenti necessari per obbligare gli Stati membri a rispettare i suoi valori fondamentali e, per quanto riguarda la capacità dell'Unione di far fronte alle crisi, episodi gravissimi quali il "crollo" del sistema di asilo e di controllo delle frontiere esterne in Grecia e la fallimentare gestione del dramma umanitario dei profughi siriani confermano, purtroppo, l'assenza di solidarietà tra gli Stati membri.

Ed è appunto il settore "sicurezza" quello che, in questi anni, ha messo a dura prova la capacità di azione dell'Unione: la crisi migratoria nel Mediterraneo ha posto l'UE dinanzi all'improcrastinabile necessità di fornire risposte "unitarie" ed "univoche", in particolar modo agli Stati della "sponda Sud", maggiormente esposti alla continua e costante pressione dell'accoglienza dei migranti. In maniera innovativa rispetto al Programma di Stoccolma rientra pertanto, nell'Agenda post-Stoccolma, il *focus* sulla *Task Force* istituita nel Mediterraneo per trattare tale fenomeno con un approccio integrato. Di riflesso, e di conseguenza, nel prossimo futuro l'UE dovrà impegnarsi ancor di più nel tessere relazioni diplomatiche con Paesi terzi che si affacciano sulle sponde dello stesso mare, al fine di contrastare in modo coeso il traffico di esseri umani, il contrabbando e la criminalità organizzata.

Non potendo prevedere il futuro, è possibile evincere solo in linea generale le sfide che aspettano l'UE nel nuovo Programma. Come desumibile dai documenti di riflessione, esse sono di tre ordini: una sfida a livello politico, per assicurare l'effettiva tutela dei diritti fondamentali – in particolare quella dei dati personali – ed applicare il principio costituzionale della solidarietà; una sfida a livello istituzionale, per riconoscere, così come chiaramente indicato dal Trattato di Lisbona, maggior spazio al PE (di nuova elezione) come interlocutore a tutti gli effetti nella programmazione dello SLSG e abbandonare così definitivamente l'approccio intergovernativo; ed infine una sfida tecnica, per rafforzare l'approccio della valutazione *ex-post* dei risultati in materia di giustizia e affari interni, "forzando" anche gli Stati membri a dar conto del proprio operato.

DIRITTO ALL'OBLIO e diritto ad essere informati

di EGERIA NALIN

Lo scorso 29 ottobre, il Senato italiano ha approvato, con modifiche, il disegno di legge sulla diffamazione (*Modifiche alla legge 8 febbraio 1948, n. 47, al codice penale, al codice di procedura penale e al codice di procedura civile in materia di diffamazione, di diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione, di ingiuria e di condanna del querelante nonché di segreto professionale. Ulteriori disposizioni a tutela del soggetto diffamato*), nel quale sembrerebbe aver inserito una norma sul c.d. "diritto all'oblio" (art. 3). Il testo – che dovrà ritornare alla Camera per la definitiva approvazione – interviene così su un tema delicato, sul quale si sono recentemente pronunciate due istituzioni europee, la Commissione e la Corte di giustizia, ciascuna nell'ambito delle proprie prerogative.

Infatti, il 19 settembre la Commissione ha pubblicato una breve guida intitolata *Mith-Busting. The Court of Justice of the EU and the "Right to be Forgotten"* (<http://ec.europa.eu/justice/data-protection>), con la quale ha fornito indicazioni sulla corretta interpretazione della sentenza, resa dalla Corte di giustizia il 13 maggio 2014, causa C-131/12, *Google Spain*, in materia di "diritto all'oblio". In particolare, la Corte di giustizia ha statuito sulle responsabilità dei gestori dei motori di ricerca riguardo al trattamento dei dati personali che appaiono su pagine web pubblicate da terzi e ha riconosciuto alle persone interessate – seppure in determinati casi – il diritto di ottenere la rimozione del proprio nome dai motori di ricerca, ferma (eventualmente) restando la presenza delle notizie che le riguardino nei siti in cui siano pubblicate.

La sentenza si segnala soprattutto per aver riconosciuto che "l'attività di un motore di ricerca consistente nel trovare informazioni pubblicate o inserite da terzi su Internet, nell'indicizzarle in modo automatico, nel memorizzarle temporaneamente e, infine, nel metterle a disposizione degli utenti di Internet secondo un determinato ordine di preferenza, deve essere qualificata come 'trattamento di dati personali'" (punto

41), ai sensi della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati. Secondo la Corte, il responsabile del trattamento dei dati è il gestore del motore di ricerca, in quanto determina le finalità e gli strumenti di tale attività e, dunque, del trattamento di dati personali che egli stesso effettua (punto 33). Di conseguenza, devono trovare applicazione obblighi e garanzie contemplati dalla direttiva 95/46, al fine di tutelare il diritto al rispetto della vita privata, il quale subisce una notevole ingerenza in caso di trattamento dei dati personali effettuato da un motore di ricerca "a partire dal nome di una persona fisica, dal momento che detto trattamento consente a qualsiasi utente di Internet di ottenere, mediante l'elenco di risultati, una visione complessiva strutturata delle informazioni relative a questa persona reperibili su Internet" (punto 80).

Pertanto, la Corte di giustizia ha affermato che la cancellazione dei dati personali (nella specie del nome) dal motore di ricerca deve ritenersi ammissibile, su richiesta dell'interessato, alle condizioni contemplate dalla direttiva 95/46 e purché, ad es. in considerazione del ruolo ricoperto dalla persona interessata, non risulti prevalente il diritto del pubblico ad essere informato rispetto alle esigenze di tutela della *privacy* (punti 81, 97 e 99).

Invero, con il Trattato di Lisbona, il diritto alla protezione dei dati personali entra nel TFUE (art. 16); inoltre, sia la Carta dei diritti fondamentali – la quale, come

è noto, con il Trattato di Lisbona assume una portata vincolante – che la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) – secondo la giurisprudenza della Corte europea – riconoscono la protezione dei dati personali tra i diritti fondamentali



(art. 8 di entrambe). Tuttavia, non si tratta di un diritto inderogabile: come già affermato dalla Corte di giustizia (sentenza del 9 novembre 2010, cause riunite C-92/09 e C-93/09, *Volker und Markus Schecke e Eifert*, punto 48), tale diritto va considerato alla luce della sua funzione sociale, e, dunque, all'occorrenza bilanciato con altri diritti parimenti fondamentali, tra i quali sia la CEDU (art. 10) che la Carta (art. 11) annoverano la libertà di espressione e di informazione.

Orbene, la Commissione, intervenendo sulla sentenza *Google* nel tentativo di sfatare alcuni "miti" (come li definisce nel succitato documento) che si sono creati attorno alla medesima, ha evidenziato che con essa la Corte invita alla realizzazione di un corretto bilanciamento, da operarsi caso per caso, tra il diritto alla tutela della vita privata e quello all'informazione, senza sacrificare quest'ultimo sempre e comunque a favore del primo.

Le precisazioni della Commissione sembrano essersi rese necessarie anche di

fronte ai timori espressi dal Rappresentante OSCE per la libertà dei mezzi di informazione, Dunja Mijatović (*The 'right to be forgotten' and its possible implications for investigative journalism and media freedom*, Consiglio permanente di Vienna, 16 maggio 2014, <http://www.osce.org>), secondo cui la pronuncia della Corte “might negatively affect access to information”.

La Commissione ha, anzitutto, sottolineato che la sentenza estende la protezione del diritto degli individui a controllare il trattamento dei propri dati personali, così come previsto dalla direttiva 95/46, alle ipotesi in cui detto trattamento sia effettuato *online* attraverso un motore di ricerca. Peraltro – ha proseguito la Commissione – il diritto alla cancellazione riguarda esclusivamente i risultati cui il motore di ricerca giunga utilizzando come chiave il nome della persona. In questo modo viene pienamente salvaguardata la libertà di informazione, poiché le notizie relative alla persona interessata restano accessibili nel sito che le abbia pubblicate. In altri termini, si scinde la responsabilità del gestore del motore di ricerca da quella del responsabile del sito Internet di pubblicazione della notizia e, di conseguenza, si rende indipendente la sorte del dato trattato in ciascun ambito.

La cancellazione del nome da parte del gestore del motore di ricerca – ha proseguito la Commissione – può avvenire esclusivamente su richiesta dell'interessato, i governi nazionali non ottenendo alcuna legittimazione a procedere in tal senso dalla sentenza della Corte. Inoltre, prima di disporre la cancellazione, il gestore dovrà verificare che la notizia correlata al nome attraverso il motore di ricerca sia “inaccurate, inadequate, irrelevant or excessive for the purposes of data processing”, così realizzando il bilanciamento tra il “diritto all'oblio” e il diritto del pubblico ad accedere a informazioni riguardanti dati personali. Infine, su tali decisioni del gestore in ordine alla cancellazione del nome del richiedente – ha sottolineato la Commissione – vigilano le autorità indipendenti che in ogni Stato UE si occupano della protezione dei dati e i giudici, cui gli interessati possono ricorrere in caso di mancata cancellazione del proprio nome dal motore di ricerca (articoli 22 e 28, par. 3, direttiva 95/46).

La pronuncia della Corte di giustizia interviene, ancora una volta, a colmare una lacuna normativa, creata, nella specie, dallo sviluppo tecnologico e, soprattutto, di Internet, il quale ha determinato nuovi problemi di tutela dei dati personali rendendone molto più agevole e diffusa la circolazione. Per certi versi, si può affermare che essa anticipi la riforma della disciplina del trattamento dei dati personali ed, anzi, manifesti l'urgenza di procedere all'approvazione, in tempi brevi, della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati (regolamento generale sulla protezione dei dati, del 25 gennaio 2012, COM(2012)11 def.: in senso conforme, v. il discorso del Commissario europeo per la Giustizia, i Diritti fondamentali e la Cittadinanza, Martine Reicherts, alla Corte di giustizia, *Giving European citizens the data protection rules they deserve*, del 19 settembre 2014).

Infatti, la proposta di regolamento non solo disciplina il “diritto all'oblio” e alla cancellazione (precisando il diritto alla cancellazione di cui all'art. 12, lett. b), della direttiva 95/46 e stabilendo l'obbligo del responsabile del trattamento, che abbia divulgato dati personali, di informare i terzi della richiesta dell'interessato di cancellare tutti i *link* verso tali dati, le loro copie o riproduzioni: art. 17), ma impone agli Stati di adottare esenzioni e deroghe a tali diritti ove necessario, in caso di trattamento dei dati personali effettuato esclusivamente a scopi giornalistici, per garantire la tutela del diritto alla libertà d'espressione (art. 80, che ricalca l'art. 9 della direttiva 95/46, come interpretata dalla Corte di giustizia). In questo modo, essa si propone di potenziare i servizi digitali e l'economia digitale, attribuendo ai cittadini interessati un maggiore potere di controllo sulle informazioni che li riguardano e rafforzando, altresì, la certezza giuridica e operativa per

i soggetti economici e le autorità pubbliche. Lo stesso obiettivo, secondo la Commissione, sarebbe in parte realizzato attraverso la sentenza *Google*, la quale contribuisce ad accrescere la fiducia dei cittadini sulle modalità di elaborazione e utilizzo dei dati personali, attualmente piuttosto scarsa secondo le statistiche riportate nel documento in esame.

Diversa sembrerebbe la *ratio* della norma approvata dal Senato italiano. Essa, intitolata *Misure a tutela del soggetto diffamato o del soggetto leso nell'onore o nella reputazione*, a giudicare dall'oggetto della legge in cui è inserita e dal titolo della norma stessa, pare volta a tutelare la vittima di un reato (il soggetto diffamato o leso nell'onore o nella reputazione), attribuendogli il diritto di chiedere l'eliminazione, dai siti Internet e dai motori di ricerca, dei contenuti diffamatori o dei dati personali trattati in violazione di disposizioni di legge, “(f)ermo restando il diritto di ottenere la rettifica o l'aggiornamento delle informazioni contenute nell'articolo ritenuto lesivo dei propri diritti” (art. 3).

È pertanto plausibile, considerato il contesto di riferimento, che la disposizione contempli una ipotesi molto più specifica di quella oggetto della sentenza *Google* e della citata proposta di regolamento generale sulla protezione dei dati. In altri termini, la norma italiana sembrerebbe limitarsi a disciplinare il “diritto all'oblio” con riferimento ai soli dati personali lesivi della reputazione o dell'onore della persona interessata e, dunque, sembrerebbe tutelare il diritto alla *privacy* solo incidentalmente e non occuparsi della delicata questione del bilanciamento tra quest'ultimo e il diritto all'informazione con cui si sono, invece, confrontate la Corte di giustizia e la Commissione europea.

Ed infatti, nel prevedere che, in caso di rifiuto o di omessa cancellazione dei dati, l'interessato possa “chiedere al giudice di ordinare la rimozione, dai siti *internet* e dai motori di ricerca, delle immagini e dei dati ovvero di inibirne l'ulteriore diffusione”, la norma in discorso richiama l'art. 14 d. lgs. 9 aprile 2003, n. 70 (Attuazione della direttiva 2000/31/CE relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione nel mercato interno, con particolare riferimento al commercio elettronico), il quale disciplina la responsabilità civile dei prestatori di servizi che svolgano attività di semplice trasporto (*mere conduit*) di informazioni (come i fornitori dei servizi di posta elettronica e i fornitori dei servizi di connessione ad Internet), nei casi in cui, richiesti dall'autorità giudiziaria o amministrativa competente, non abbiano prontamente impedito l'accesso a contenuti di carattere illecito, ovvero, pur avendo avuto conoscenza del carattere illecito o pregiudizievole per un terzo del contenuto di un servizio, non abbiano provveduto ad informare l'autorità competente.

Sarà interessante seguire se gli sviluppi e gli esiti dell'*iter* parlamentare attualmente in corso confermeranno questo approccio interpretativo.



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

Le operazioni **MARE NOSTRUM** e **TRITON** nel Mediterraneo centrale

di GIUSEPPE MORGESE

1. Il 1° novembre scorso Frontex – l’Agenzia per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell’Unione europea – ha dato avvio all’operazione *Triton*, che dovrebbe sostituire, nelle intenzioni del governo italiano, l’operazione *Mare Nostrum* avviata nell’ottobre 2013 nel Mediterraneo centrale.

Quest’ultima ha rappresentato la risposta italiana alla tragedia di Lampedusa del 3 ottobre 2013, in cui sono morti più di 350 migranti provenienti dalle coste africane. L’operazione ha avuto inizio il 28 ottobre 2013 con il potenziamento del controllo dei flussi migratori già svolto dalla missione *Constant Vigilance*, attiva dal 2004. È importante sottolineare come *Mare Nostrum* abbia avuto, sin dal suo avvio, una doppia caratterizzazione, militare e umanitaria, consistente nel rafforzamento della sorveglianza delle frontiere meridionali e, al contempo, nello svolgimento di un’efficace azione di soccorso. Sono stati impiegati sinergicamente uomini e mezzi di varie amministrazioni statali, la qual cosa ha contribuito a decretarne il “successo”: l’intervento di Marina Militare, Aeronautica Militare, Carabinieri, Guardia di Finanza, Capitaneria di Porto, Direzione Centrale dell’Immigrazione (Ministero dell’Interno), Uffici immigrazione di alcune Questure, Polizia scientifica, Squadra speciale anti-immigrazione operativa in Sicilia, assistiti da mediatori culturali a bordo dei mezzi navali, ha infatti consentito di appiattare i flussi migratori via mare in un’ottica non appiattita sulla sola dimensione repressiva.

I mezzi della missione *Mare Nostrum* sono stati dislocati in una porzione molto ampia del Mediterraneo centrale, giungendo anche in prossimità delle coste libiche. Posto che le regole di ingaggio dell’operazione non sono state rese pubbliche, una volta tratti in salvo, i migranti vengono di regola condotti in uno dei porti siciliani individuati (Porto Empedocle, Pozzallo o Augusta, nonché più di recente anche Palermo, Catania e Messina) per le attività di



identificazione, fotosegnalamento e rilievo delle impronte digitali, nonché per la prima accoglienza.

La riprova del “successo” di *Mare Nostrum* risiede nel fatto che, nell’arco di tredici mesi, sono stati svolti 558 interventi, salvate più di 100.000 persone, arrestati 728 scafisti e sequestrate 8 navi. A fronte della sua efficacia, *Mare Nostrum* ha tuttavia comportato un costo non indifferente per le casse dello Stato. Secondo il Ministro dell’Interno, infatti, in 13 mesi sono stati spesi circa 114 milioni di euro. Inoltre, secondo alcuni, ciò avrebbe rappresentato paradossalmente un incentivo alle partenze, visto l’alto numero di arrivi via mare nel 2014. Questo rilievo, tuttavia, non tiene conto di alcuni fattori che concorrono alla scelta della rotta verso le coste siciliane: in primo luogo, le condizioni politiche di alcuni Paesi mediorientali e nordafricani, in specie quella assai instabile della Libia post-Gheddafi, maggior Paese di partenza dei flussi migratori via mare; ma anche il fatto che la Bulgaria ha eretto una barriera fisica lungo parte della sua frontiera esterna con la Turchia (e si accinge a prolungarla), che la Spagna – secondo alcuni siti indipendenti – respinge i migranti utilizzando armi caricate a proiettili di gomma, e che i Paesi dell’Europa settentrionale mantengono una politica restrittiva per la con-

cessione dei visti. Ciò considerato, già da prima dall’avvio della missione, l’Italia si è prodigata per sensibilizzare l’opinione pubblica e i governi degli altri Stati membri nel senso di una “presa in carico” (o quanto meno di forme di solidarietà nei confronti) dell’emergenza migratori alle frontiere meridionali dell’area Schengen: nei limiti in cui di emergenza si può ancora parlare, peraltro, visto il carattere ormai stabile di questi flussi migratori. Le reiterate richieste di condivisione anche economica dei costi del contrasto all’immigrazione irregolare e del salvataggio dei migranti si sono almeno parzialmente concretizzate nella decisione di dare avvio alla ricordata operazione *Triton* di Frontex.

2. L’agenzia Frontex, istituita con il regolamento (CE) n. 2007/2004, ha iniziato a operare nel 2005 con la finalità di facilitare la cooperazione nell’Unione europea in materia di controllo delle frontiere esterne aeree, marittime e terrestri, senza sostituirsi agli Stati membri. I suoi principali compiti consistono, infatti, nel coordinamento della cooperazione operativa tra Stati in materia di gestione delle frontiere esterne, nella predisposizione di modelli di valutazione dei rischi, nell’assistenza per la formazione delle guardie di confine, nel monitoraggio delle ricerche in materia di controllo e sor-

veglia delle frontiere, nell'aiuto agli Stati in caso di eventi che richiedono un'assistenza tecnica e operativa rafforzata alle frontiere esterne, e nel fornire sostegno per organizzare operazioni di rimpatrio congiunte.

Altre due competenze di Frontex ci sembrano significative ai nostri fini. Ci si riferisce, per un verso, alla competenza relativa alla valutazione, l'approvazione e il coordinamento delle operazioni congiunte, cioè quelle attività operative di ausilio agli Stati rivolte ad arginare i flussi di immigrazione irregolare, e i cui nomi sono tratti dalla mitologia greca e romana: *Hera, Hermes, Poseidon, Hydra, Jupiter, Minerva, Aeneas*. Per altro verso, alla possibilità – di cui al regolamento (CE) n. 863/2007 – di impiegare squadre di intervento rapido (*Rapid border intervention teams*, c.d. *RABITs*) da dislocare alle frontiere degli Stati membri che sperimentano una pressione urgente ed eccezionale dovuta, per esempio, a un afflusso massiccio di stranieri: su richiesta del Paese interessato, Frontex può dispiegare fino a 600 guardie di frontiera provenienti da altri Stati dell'Unione, per un periodo di tempo limitato e sotto il comando e la responsabilità dello Stato ospitante.

Le operazioni congiunte e l'invio delle squadre di intervento rapido di Frontex hanno sollevato interrogativi quanto alla tenuta dei diritti umani, soprattutto perché vengono condotte in maniera tale da rendere difficile l'accertamento di violazioni dei diritti fondamentali dei migranti intercettati. Valga da esempio l'operazione *Hera II*, richiesta dalla Spagna e svolta da Frontex in cooperazione con Mauritania e Senegal per il pattugliamento delle coste dell'Atlantico occidentale. La missione consisteva nell'intercettare le imbarcazioni dei migranti a ridosso del mare territoriale dei due Paesi africani e nel ricondurle sotto la loro autorità. Così facendo, ci si è posti l'interrogativo in merito alla violazione del principio di *non-refoulement* (inteso in senso ampio, come nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo), secondo cui nessuno può essere respinto verso le frontiere dei Paesi nei quali corre il rischio di subire tortura o altri pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti: i funzionari di Frontex avrebbero dovuto effettuare un controllo delle motivazioni per le quali quei migranti si allontanano dai Paesi africani anzidetti, in modo da tutelare richiedenti asilo o altri soggetti a rischio. In proposito, sia l'agenzia sia gli Stati membri coinvolti nell'operazione si sono trincerati dietro lo scudo della responsabilità di Mauritania e Senegal, ai quali è stato accollato ciò che succedeva nelle zone marine sottoposte alla loro sovranità territoriale.

Peraltro, le operazioni di Frontex sono quasi totalmente sottratte al controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea: se è vero che a quest'ultima spetta il compito di comporre le controversie relative al risarcimento dei danni da responsabilità extracontrattuale dell'agenzia, è altrettanto vero che risulta alquanto difficile (se non, in molti casi, praticamente impossibile) che i migranti respinti riescano a proporre un ricorso di questo tipo. Inoltre, si ricorda che al giudice dell'Unione spetta anche la competenza per l'annullamento degli atti di Frontex, ma in questo caso il carattere riservato dei piani operativi difficilmente permette di giungere alla contestazione della loro validità.

Le preoccupazioni relative alla scarsa tutela dei diritti umani durante le operazioni dell'agenzia hanno condotto all'adozione del regolamento (UE) n. 1168/2011, che ha apportato alcuni miglioramenti. Ora le operazioni possono essere sospese o concluse in caso di violazione dei diritti umani, anche qualora non venga osservato il "codice di condotta" che stabilisce procedure intese a garantire i principi dello Stato di diritto e il rispetto dei diritti fondamentali, con particolare attenzione nel caso dei minori non accompagnati e delle persone vulnerabili, come anche delle persone che chiedono protezione internazionale: il codice è infatti applicabile a tutti coloro che prendono parte alle attività dell'agenzia. Vengono inoltre istituiti il "responsabile dei diritti fondamentali", incaricato di prestare assistenza su temi che abbiano tali implicazioni, e il "forum consultivo sui diritti fondamentali", che

assiste i vertici di Frontex e al quale partecipano organizzazioni internazionali governative e non governative. Ancora, le operazioni di rimpatrio vengono monitorate in base a criteri obiettivi e trasparenti (con relativa relazione della Commissione), e tra i compiti di Frontex rientra anche l'assistenza agli Stati durante emergenze umanitarie e operazioni di soccorso in mare.

Nonostante questa maggiore sensibilità nei confronti della tematica, nel marzo 2012 il Mediatore europeo ha avviato un'indagine per verificare l'applicazione da parte di Frontex dei suoi obblighi in materia di diritti umani. All'esito dell'indagine, nel novembre 2013 il Mediatore ha adottato una decisione con la quale, da un lato, ha espresso soddisfazione per le attività di Frontex circa la strategia in materia di diritti fondamentali, il piano d'azione, i codici di condotta, il termine/la sospensione delle operazioni e il forum consultivo, mentre, dall'altro lato, ha stigmatizzato il mancato accoglimento del suggerimento di ovviare all'assenza di un meccanismo in grado di gestire i singoli casi denunciati di presunte violazioni dei diritti fondamentali durante lo svolgimento delle attività. L'agenzia si è infatti difesa affermando che la responsabilità su eventuali violazioni dovrebbe gravare non su Frontex bensì in capo agli Stati partecipanti alle operazioni, cosa che il Mediatore ha ritenuto inaccettabile e per la quale ha presentato una relazione speciale al Parlamento europeo. Nell'ottobre scorso, peraltro, il Mediatore ha avviato una nuova indagine diretta a chiarire se l'agenzia rispetta o meno i diritti fondamentali delle persone sottoposte a procedure di rimpatrio forzato: ciò, a fronte di 209 operazioni congiunte effettuate da Frontex tra il 2006 e il 2013, nell'ambito delle quali sono stati rimpatriati nel loro Paese d'origine più di 10.000 migranti.

3. La nuova operazione *Triton* – che in un primo momento era stata denominata *Frontex Plus* – costituisce il prosieguo di due operazioni recentemente terminate: *Aeneas* nel mar Jonio, con la finalità di combattere l'immigrazione irregolare dalla Turchia e dall'Egitto verso le coste della Calabria e della Puglia, ed *Hermes* rivolta a controllo dell'immigrazione irregolare e di altri criminali transfrontalieri dalla Tunisia, dalla Libia e dall'Algeria verso Lampedusa, la Sicilia e la Sardegna.

Rispetto a *Mare Nostrum*, l'operazione *Triton* risulta sotto vari aspetti molto più limitata. In primo luogo, il suo finanziamento è di soli 2,9 milioni di euro rispetto agli oltre 9 milioni al mese messi a disposizione dall'Italia dall'ottobre 2013 all'ottobre 2014. In secondo luogo, anche i mezzi a disposizione di Frontex dagli Stati partecipanti alla missione sono molto più limitati rispetto a quelli sinora utilizzati dall'Italia. In terzo luogo, *Triton* ha un ambito di operatività ben più limitato a quello di *Mare Nostrum*: quest'ultima, come si è detto, si estendeva fino in prossimità del mare territoriale della Libia, mentre *Triton* giunge fino ad appena 30 miglia marine dalle coste meridionali italiane.

Ma, soprattutto, il mandato di *Triton* – nonostante i miglioramenti introdotti dal regolamento 1168/11 – è diverso da quello dell'operazione *Mare Nostrum*. Secondo quanto riportato nel documento del 28 agosto 2014, *Concept of reinforced joint operation tackling the migratory flows towards Italy: JO EPN-Triton*, gli obiettivi della nuova operazione riguardano il potenziamento degli sforzi nazionali relativi alla sorveglianza delle frontiere e il mero "supporto" per attività di ricerca e soccorso. In altri termini, lo scopo principale è quello di sorvegliare le frontiere, mentre le attività dirette a fronteggiare crisi umanitarie o incidenti in mare spettano principalmente alle autorità statali.

La differenza con l'obiettivo anche umanitario di *Mare Nostrum* è dunque non di poco conto, la qual cosa lascia intendere che, a differenza di quanto affermato, l'Italia – seppur con altro nome e/o in forma più limitata rispetto a quanto sinora fatto – dovrà continuare a operare nel Mediterraneo centrale e soprattutto, per evitare nuove tragedie come quella di Lampedusa del 3 ottobre 2013, a farsi quasi esclusivo carico del soccorso in mare dei migranti.

L'UE in prima linea per la lotta ai CAMBIAMENTI CLIMATICI

di MONICA DEL VECCHIO

In una recente relazione (Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 28 ottobre 2014, Progressi nella realizzazione degli obiettivi di Kyoto e di Europa 2020 (a norma dell'articolo 21 del regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo a un meccanismo di monitoraggio e comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra e di comunicazione di altre informazioni in materia di cambiamenti climatici a livello nazionale e dell'Unione europea e che abroga la decisione n. 280/2004/CE), COM/2014/0689 def.), la Commissione europea ha evidenziato i notevoli progressi compiuti dall'Unione per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, preannunciando il superamento dei relativi obiettivi prefissati per il 2020. I risultati constatati si inseriscono nel quadro di un sempre maggiore impegno dell'Unione nella lotta ai cambiamenti climatici, sia sul piano interno, sia sulla scena internazionale.

Giova ricordare che l'azione internazionale dell'UE per il clima si svolge essenzialmente nell'ambito della Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (UNFCCC), adottata nel 1992 a Rio de Janeiro. La Convenzione ha costituito il primo grande accordo internazionale nel settore e si propone di prevenire le "interferenze antropogeniche" sul clima, cioè le alterazioni causate dalle attività umane, in particolare da quelle responsabili del noto "effetto serra". Per ridurre le emissioni di carbonio e degli altri gas dannosi per l'atmosfera, nel 1997 è stato adottato il Protocollo di Kyoto che impegna tutti gli Stati a diminuire le emissioni, ma introduce obblighi solo per i Paesi industrializzati, responsabili dell'inquinamento in misura maggiore rispetto ai Paesi in via di sviluppo (principio delle responsabilità comuni ma differenziate). L'Unione ha concluso il Protocollo di Kyoto in forma mista con i quindici Stati all'epoca membri, i quali hanno convenuto di impegnarsi collettivamente per rag-

giungere gli obiettivi stabiliti dall'Accordo: una riduzione delle emissioni dell'8% rispetto all'anno base, il 1990, per il primo periodo di impegni (2008-2012). Per gli Stati che hanno aderito all'UE successivamente, sono stati fissati specifici obiettivi a livello nazionale.

I dati comunicati dalla Commissione nella sua relazione di ottobre permettono una prima stima dei risultati, sebbene un esame ufficiale e la conseguente valutazione di conformità al Protocollo spetterà all'UNFCCC. Il quadro che emerge appare incoraggiante: l'UE è sulla buona strada per raggiungere e superare i traguardi definiti a Kyoto. Le emissioni totali di gas serra sono infatti diminuite e si attestano a livelli notevolmente inferiori all'8% stabilito; per l'UE a 15, la riduzione è stata del 18,5%, che aumenta al 22,1% se si considera anche il contributo degli altri Stati membri.

Tuttavia, l'attuazione degli impegni non è stata uniforme in tutto il territorio dell'Unione. La relazione della Commissione evidenzia che per sette Stati membri, tra cui l'Italia, i livelli di emissioni sono ancora superiori agli obiettivi di Kyoto. Le *performances* negative di tali Paesi sono compensate comunque da quelle degli Stati più virtuosi e pertanto non sono suscettibili di pregiudicare il pieno adempimento degli obblighi da parte dell'Unione. I progressi segnalati nell'esecuzione degli impegni internazionali rappresentano il risultato di una politica accorta sul piano interno, caratterizzata da un approccio ambizioso alla questione ambientale. Già nel 2009 l'UE aveva adottato un pacchetto di misure volte a ridurre del 20% le emissioni di gas serra, a promuovere il ricorso alle fonti energetiche rinnovabili, fino al 20% del consumo totale, e ad aumentare del 20% l'efficienza energetica dell'Unione. Tali obiettivi sono stati successivamente integrati nella Strategia "Europa 2020" per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che ha rafforzato l'azione dell'UE per il clima e l'energia. Anche rispetto ai traguardi definiti sul pia-

no interno si rilevano significativi avanzamenti. I dati comunicati dalla Commissione nella relazione in commento mostrano che, in base alle misure esistenti e alle informazioni fornite dagli Stati membri, l'Unione nel suo insieme sarà in grado di ridurre le emissioni di gas serra del 21% entro il 2020, superando l'obiettivo previsto dalla citata Strategia. Anche in questo caso, i risultati dei singoli Stati non sono tutti positivi. Stando ai dati del 2013, alcuni Membri non saranno in grado di onorare gli impegni: tra questi figura anche il nostro Paese, che dovrà potenziare gli sforzi.

Il documento della Commissione conferma dunque il successo dell'azione dell'Unione per il clima e fornisce altresì una ricca serie di informazioni utili a comprenderne l'ampia portata. In proposito, rileva la comunicazione di informazioni inedite sui proventi derivanti dal sistema di scambi di quote di emissioni di gas serra, istituito dalla direttiva 2003/87/CE e avviato nel 2005 ("sistema ETS"). Com'è noto, il sistema si basa sulla fissazione di un limite quantitativo alle emissioni di biossido di carbonio per ogni tipologia di impianto e sulla vendita all'asta delle quote di emissioni non prodotte da parte delle imprese più "virtuose". Le quote immesse sul mercato del carbonio possono essere acquistate dagli Stati per gli impianti che, invece, superano il tetto stabilito. Fino ad ora, però, non erano mai stati resi noti dati sull'effettivo ammontare delle quote vendute e sull'utilizzo dei relativi introiti, che conformemente alla succitata direttiva dovrebbero essere reimpiegati per scopi legati al clima e all'energia. Simili informazioni sono state pubblicate nella comunicazione di ottobre, sulla base di dati trasmessi dagli Stati membri. Nel 2013 l'UE ha ricavato 3,6 miliardi di euro in totale; tutti gli Stati membri hanno destinato (o destineranno nei prossimi anni) almeno il 50% dei proventi ad azioni in tali settori, come ad esempio il finanziamento di progetti di miglioramento dell'efficienza energetica o di sviluppo delle energie rin-



novabili. Oltre ai proventi delle vendite di emissioni, le azioni di contrasto al cambiamento climatico potranno beneficiare di altri stanziamenti. Le istituzioni europee hanno convenuto che il 20% della spesa nell'ambito del quadro finanziario pluriennale sarà connesso alla questione del clima e che opportunità di finanziamento deriveranno dai fondi strutturali e di investimento europei e dai pagamenti diretti della PAC, che comprenderanno anche misure di ecologizzazione. Si segnala che la ricerca potrà usufruire di una cospicua parte dei fondi stanziati nell'ambito del programma Orizzonte 2020, il nuovo programma dell'UE per la ricerca e l'innovazione: almeno il 35% del suo bilancio sarà investito per obiettivi connessi al clima.

Il cammino compiuto per l'adempimento degli obiettivi per il 2020 non esaurisce l'impegno dell'UE sul fronte della lotta al cambiamento climatico, rilanciato proprio nel corso di quest'anno dalle istituzioni europee.

Sulla base di una proposta della Commissione presentata a gennaio, il Consiglio europeo di ottobre ha raggiunto un accordo su un "quadro sul clima e l'energia per il 2030". Esso individua tre principali obiettivi, tra loro interconnessi, volti a rendere l'Unione un'economia "verde" a basse emissioni di carbonio. Il punto focale del nuovo quadro è rappresentato dall'obiettivo vincolante di riduzione del 40% delle emissioni interne di gas serra rispetto al 1990, con una diminuzione del 43% nei settori inclusi nel sistema ETS e del 30% in quelli esclusi da tale sistema (come ad esempio il trasporto aereo) e per i quali sarà necessario individuare specifici obiettivi a livello nazionale. Le mete fissate

per il 2030 sono coerenti con la tabella di marcia stabilita dalla Commissione per il 2050, anno in cui si dovrà registrare una diminuzione dell'80% delle emissioni. La strategia per il 2030 si propone altresì di aumentare il ricorso alle energie rinnovabili, prefiggendosi per tale data una quota di utilizzo pari almeno al 27% del consumo energetico totale dell'Unione: un incremento nell'utilizzo di fonti di energia più pulite, alternative rispetto ai combustibili fossili, è funzionale anche ad una notevole riduzione delle emissioni. Infine, il quadro 2030 fissa l'obiettivo del miglioramento dell'efficienza energetica, nella misura del 27%, ma con lo sguardo ad un più ambizioso 30%, che garantirebbe il conseguimento di tutti gli obiettivi delle politiche europee connesse con il clima e l'energia.

Per conseguire più facilmente i traguardi suindicati, nel gennaio di quest'anno la Commissione ha presentato una proposta legislativa per la riforma del sistema ETS, volta a porre rimedio ad alcune inefficienze. Uno degli ostacoli al pieno funzionamento delle vendite all'asta delle emissioni è costituito dalle eccedenze di quote e di crediti internazionali, che abbassano il "prezzo" del carbonio e ostacolano gli scambi. Per far fronte al problema, è stata prevista la creazione di una "riserva stabilizzatrice del mercato", che si auspica possa entrare in funzione al più tardi nel 2021: sarà questo il primo passo di una più ampia revisione del mercato del carbonio, annunciata dal nuovo Commissario per l'azione per

il clima e per l'energia, Miguel Arias Cañete (v. discorso alla Commissione per l'ambiente del Parlamento europeo, pronunciato l'11 novembre scorso) e che rientra nel progetto di "Unione dell'energia" promosso dalla Commissione Junker appena insediata.

Il complesso di misure brevemente richiamate in questa sede sono espressione di una politica lungimirante per il futuro, idonea a guidare anche l'azione internazionale dell'UE. I rischi di un ulteriore innalzamento della temperatura sono stati chiaramente presentati con nuove evidenze scientifiche dall'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), l'organismo internazionale che studia i cambiamenti climatici (v. le conclusioni del Quinto rapporto di valutazione, pubblicate il 2 novembre 2014). A livello globale, l'Unione può porsi quale *leader* credibile nel contrasto alle alterazioni del clima e sollecitare l'assunzione di responsabilità da parte degli altri membri della Comunità internazionale. A questo riguardo, insieme ad alcuni Paesi in via di sviluppo, l'UE ha promosso l'avvio di negoziati per la conclusione di un accordo globale sul clima, che dovrebbe avvenire nell'ambito della ventunesima Conferenza delle Parti dell'UNFCCC, prevista a Parigi nel 2015. Uno *step* intermedio ma decisivo sarà rappresentato dalla Conferenza internazionale che si svolgerà a Lima dal 1° al 12 dicembre 2014. L'Unione sta svolgendo un ruolo di primo piano nella preparazione dell'evento, spronando le altre Parti contraenti a presentare i propri impegni di riduzione delle emissioni di gas serra e mantenendo alta l'ambizione per lo scenario post-2020.

La promozione dei **PRODOTTI AGROALIMENTARI** europei nel regolamento 1144/2014

di **MICAELA LASTILLA***

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

Importanti novità in vista per gli operatori del settore agroalimentare europeo interessati a promuovere la qualità dei prodotti agricoli locali nel mercato interno e nei Paesi terzi. Infatti, dal 1° dicembre 2015 avrà applicazione il nuovo regolamento (UE) n. 1144/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, con cui l'Unione rafforza gli strumenti di sostegno economico (e non solo) alle attività informative e promozionali dei prodotti agricoli europei proposte dagli attori della filiera agroalimentare, tramite una nuova regolamentazione dell'accesso ai finanziamenti da parte dei soggetti interessati e un cospicuo aumento del *budget* comunitario destinato a tal fine.

L'obiettivo del recente intervento normativo consiste nell'incoraggiare la competitività del settore agricolo dell'Unione, ottimizzandone l'immagine e aumentando la relativa quota di mercato, con particolare riguardo ai Paesi terzi con il maggiore potenziale di crescita, nella consapevolezza ormai piena che il punto di forza della produzione alimentare dell'UE risiede nella diversità delle sue specialità enogastronomiche e nelle loro peculiari caratteristiche legate alle diverse zone e ai metodi di produzione "tradizionali".

In particolare, le "azioni", che dovrebbero integrare e rafforzare quelle già condotte dagli Stati membri, consistono in attività di pubbliche relazioni, degustazioni, fiere ed esposizioni, campagne di informazione, manifestazioni a livello nazionale, europeo ed internazionale, finalizzate a promuovere la qualità dei prodotti agroalimentari *made in Europe* (art. 3, par. 2).

Nel solco del previgente regolamento (CE) n. 3/2008, tramite le descritte azioni si mira a favorire un'ampia informazione in merito ai regimi di qualità e ai metodi di produzione dei prodotti agricoli europei, affinché il consumatore ne conosca a pieno i pregi e sia dunque in grado di differenziare i prodotti autentici da quelli di imitazione e contraffatti, operando scelte di acquisto consapevoli (come sottolineato dal 4° 'considerando' del regolamento 1144/2014).

Esaminando nello specifico le caratteristiche delle attività promozionali e informative supportate dall'UE, una rilevante novità introdotta dal regolamento del 2014 consiste nell'ampliamento della gamma di prodotti sui quali tali azioni (ovvero esposizioni, fiere, manifestazioni) possono vertere (art. 5, par. 1).

In particolare, in linea con gli altri regimi della politica agricola comune e con i regimi di qualità dell'Unione, la nuova disciplina prevede che tali iniziative riguardino non solo i prodotti agricoli strettamente intesi (già compresi nell'allegato 1 del TFUE), ma anche quelli a base di materie prime agricole, elencati nell'allegato 1 del regolamento 1144/2014 (art. 5, par. 1).

Pertanto, alcuni di questi prodotti risultano di particolare importanza per la realtà agroalimentare italiana: pasta alimentare, prodotti di panetteria e di pasticceria, punti di forza del *made in Italy*, potranno dunque essere oggetto di azioni promozionali e informative co-finanziate dall'Unione in tutto il mondo.

Tuttavia, quale limite generale, è previsto che durante le campagne informative, le degustazioni e gli altri eventi in cui si concretano le azioni, non possano essere pubblicizzati i marchi commerciali privati (art. 4, par. 1).

Per migliorare la qualità e l'efficacia delle dimostrazioni, nonché del materiale informativo-promozionale, la Commissione può comunque adottare atti di esecuzione che stabiliscano norme dettagliate in merito alla possibilità di indicare i marchi, purchè nel rispetto del principio di non discriminazione e senza alterare la libera circolazione dei prodotti agricoli e alimentari (art. 4, par. 1).

Si noti inoltre che le azioni previste non possono mirare a incoraggiare il consumo di un prodotto solo a motivo della sua origine, ad eccezione dei prodotti "riconosciuti" in base ai "regimi di qualità" di cui ai regolamenti (UE) n. 1151/2012, (CE) n. 110/2008 e dall'art. 93 del regolamento (UE) n. 1308/2013. A tale proposito, merita rilievo il fatto che la pubblicazione in

Gazzetta ufficiale del nuovo regolamento 1144/2014 sia avvenuta lo scorso 4 novembre proprio in coincidenza con il riconoscimento da parte della Commissione europea dell'indicazione geografica protetta (IGP) di altri due prodotti tipicamente italiani (la salama da sugo e la piadina romagnola), che potranno pertanto essere oggetto di promozione diretta nell'ambito di fiere ed esposizioni anche internazionali.

Al di fuori delle ipotesi su richiamate, il nuovo regolamento distingue il mercato interno da quello dei Paesi terzi, stabilendo che nel primo caso l'indicazione dell'origine figura sempre in modo secondario, mentre nel secondo caso essa può apparire anche su un piano di parità rispetto al messaggio principale della campagna (art. 4, par. 2).

Le azioni informative e promozionali oggetto del nuovo regolamento possono articolarsi in "programmi" (che consistono in un "insieme di operazioni coerenti", della durata da 1 a 3 anni: art. 6, par. 2), promossi dagli operatori del settore agroalimentare in seguito alla pubblicazione da parte della Commissione di inviti a presentare proposte progettuali.

Inoltre, in linea con la previgente normativa, tali programmi possono essere semplici o multipli a seconda che siano coinvolti uno o più Stati membri; essi devono rispettare obiettivi, priorità operative e metodi di esecuzione stabiliti dalla Commissione con il "programma di lavoro annuale".

In alternativa ai programmi proposti dai privati operatori del settore, il regolamento prevede che le attività informative e promozionali possano consistere in iniziative proprie della Commissione, quali partecipazioni a fiere commerciali ed esposizioni internazionali, con padiglioni e altri eventi miranti a promuovere l'immagine dei prodotti europei (art. 9, par. 1).

Una rilevante novità introdotta dal regolamento riguarda le tipologie di organizzazioni proponenti idonee a presentare le proposte di programmi di cui all'art. 8 e

dunque a beneficiare dei finanziamenti europei. Al fine di incentivare quantità e qualità delle attività promozionali, viene pertanto esteso l'ambito dei potenziali proponenti, includendo, accanto alle organizzazioni professionali e interprofessionali del settore, anche quelle dei produttori, nonché le loro associazioni riconosciute dagli Stati membri (articoli 152 e 156 regolamento (UE) n. 1308/2013). L'ampliamento della sfera dei potenziali soggetti beneficiari riguarda inoltre gli organismi che svolgono attività e funzioni promozionali o informative nel settore agroalimentare, con attribuzioni di servizio pubblico conferite dallo Stato di appartenenza e legalmente stabiliti in uno Stato membro da almeno due anni prima della pubblicazione dell'invito a presentare proposte (art. 7, par. 1).

Le proposte dei programmi progettuali, diversamente dalla precedente normativa, sono valutate e selezionate dalla sola Commissione ai sensi degli articoli 11 e 17 del regolamento, non essendo più previsto il coinvolgimento delle autorità nazionali competenti, ferma restando la responsabilità degli Stati interessati per la corretta esecuzione dei programmi sul proprio territorio e dei relativi pagamenti. Viene confermato l'obbligo per la Commissione di fornire al Comitato per l'organizzazione comune dei mercati agricoli tutte le informazioni relative ai programmi selezionati (art. 23, par. 1).

L'esecuzione dei programmi è deferita a organismi selezionati dalle organizzazioni proponenti in base a procedure di gara, salvo la possibilità che sia l'organizzazione stessa a realizzare alcune parti del programma a determinate condizioni (art. 13, paragrafi 1 e 2).

Centrale in tale ambito è il ruolo della Commissione, a cui spetta la predisposizione di servizi di sostegno tecnico per agevolare la conoscenza della normativa relativa all'elaborazione e all'attuazione dei programmi, favorendo in tal modo un'ampia partecipazione degli operatori del settore (art. 9, par. 2, lett. c).

Inoltre, è di rilievo la previsione che conferisce a Commissione, Corte dei Conti e OLAF poteri più incisivi di controllo sulla esecuzione effettiva e regolare delle azioni finanziate dall'Unione, a garanzia e tutela dei suoi interessi finanziari (art. 21, paragrafi 1, 2 e 3).

Ciò posto, il profilo di novità maggiormente incisivo consiste nel sostanzioso aumento delle risorse allocate per favorire la promozione dei prodotti agricoli europei: lo stanziamento passa infatti da 61 a 200 milioni di euro annui.

Fermo il divieto di doppi finanziamenti (art. 10), tale aumento di risorse viene realizzato tramite i nuovi tassi di cofinanziamento.

Infatti, il regolamento in esame sostituisce la precedente suddivisione delle fonti di finanziamento tra Commissione (fino al 50%), Stato membro (fino al 30%) e organizzazioni proponenti (per il 20%), con tassi di finanziamento variamente declinati in base alla tipologia dei programmi proposti.

In particolare, riguardo ai programmi multipli, il regolamento

muove dal presupposto che, nonostante la priorità già conferita a tali programmi, tra il 2001 e il 2011 essi hanno rappresentato solo il 16% del bilancio assegnato alle azioni di informazione e promozione (20° 'considerando'). Per questa ragione, viene prevista una partecipazione finanziaria dell'UE pari all'80% delle spese ammissibili (art. 19, par. 1).

Per i programmi semplici, invece, è stabilita una partecipazione dell'Unione pari al 70% delle spese ammissibili per i programmi nel mercato interno e all'80% per i programmi nei Paesi terzi (art. 15, par. 1).

La *ratio* della diversità dei tassi di finanziamento si rinviene nell'11° 'considerando': nel periodo 2001/2011 solo il 30% del bilancio destinato alle azioni di informazione e di promozione ha riguardato i mercati dei Paesi terzi, che presentano invece un ampio potenziale di crescita, e dunque l'Unione opta per un netto incoraggiamento alla realizzazione di azioni promozionali in tali mercati.

Sia per i programmi multipli che per quelli semplici è poi previsto un innalzamento della percentuale di finanziamento fino all'85% in caso di gravi turbative del mercato, perdita di fiducia dei consumatori e altri problemi specifici (articoli 15, par. 2, e 19, par. 2). L'attuazione della politica UE in materia di cofinanziamento di azioni informative e promozionali dei prodotti agricoli europei rappresenta un passaggio centrale nello sviluppo della Politica agricola comune (PAC), il cui fine è ormai divenuto quello di connettere la realtà agricola e agroalimentare europea con le esigenze del mercato e dei consumatori. Infatti i finanziamenti europei di tali azioni, cui l'Unione ha rivolto la propria attenzione sin dagli anni '80 del secolo scorso, da un lato, rappresentano un importante strumento atto a incentivare la domanda dei prodotti agricoli e agroalimentari tradizionalmente europei e, dall'altro, stimolano gli operatori del settore ad aumentare la propria competitività, creando circoli virtuosi di innovazione.

In particolare, il regolamento 1144/2014 è il punto di approdo di una lunga riflessione svolta dalla Commissione in merito alle strategie tese ad aumentare la domanda di tali prodotti, catalizzata dalla richiesta di potenziamento del *budget* UE destinato alle azioni promozionali e informative, avanzata dal Parlamento europeo nella Relazione sulla proposta di regolamento del Consiglio relativo ad azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno e nei Paesi terzi del 2007, che aveva condotto all'adozione del regolamento 3/2008.

La necessità di rendere maggiormente coerente ed efficace la previgente disciplina è emersa in seguito alle osservazioni mosse dalla Corte dei Conti alla Commissione in occasione del Rapporto del 2009 relativo all'analisi svolta per verificare l'efficacia dei finanziamenti in tale settore.

In virtù di ciò, nonché alla luce delle istanze sollevate dalla consultazione pubblica sulle norme di commercializzazione e sui sistemi di qualità specifici dell'Unione, aperta con la pubblicazione del Libro verde del 15 ottobre 2008 sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità, (COM(2008)641 def.), il nuovo regolamento razionalizza il regime previgente sulla base dell'esperienza acquisita e dei probabili sviluppi del settore agricolo e dei mercati sia all'interno sia all'esterno dell'Unione (2° 'considerando').

In conclusione, la triplicazione della dotazione di bilancio appare emblematica di quanto l'Unione reputi ormai centrale il settore agroalimentare per l'incremento dell'occupazione e della crescita nell'Unione europea, le cui esportazioni hanno raggiunto i 110 miliardi di euro. Pertanto, salutando con favore la nuova politica di promozione dei prodotti agroalimentari europei, è possibile auspicare che la nuova disciplina rafforzi la capacità dell'UE di "individuare nuovi mercati, diversificare quelli esistenti e sensibilizzare i consumatori di tutto il mondo sugli standard qualitativi dei prodotti agricoli europei", come ottimisticamente prospettato dal Commissario all'Agricoltura e allo Sviluppo rurale Phil Hogan.



Raggiunto l'accordo sulla principale politica europea di investimento

di M. IRENE PAOLINO



Il 29 ottobre scorso, la Commissione europea ha adottato l'Accordo di partenariato nel quale sono state definite le finalità, gli obiettivi tematici, i fabbisogni di sviluppo, i risultati attesi e le azioni da realizzare in Italia per un'attuazione efficace dei Fondi strutturali e d'investimento europei (SIE) per il periodo di programmazione 2014-2020. Con la decisione di esecuzione C 8021 del 29 ottobre 2014 si è concluso il lungo negoziato tra la Commissione e le Amministrazioni Nazionali, Regionali e Locali che ha portato alla definizione della programmazione strategica nazionale per l'impiego delle risorse destinate alla politica di coesione sociale, economica e territoriale.

Il processo di preparazione del documento strategico è stato avviato nel dicembre 2012 quando il Ministro italiano per la coesione territoriale, d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Agricole, Forestali e Alimentari, ha presentato il documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi strutturali", con cui definiva l'impianto metodologico del nuovo ciclo di programmazione, individuando sette innovazioni volte a rafforzare l'efficacia e la qualità della spesa dei SIE.

Le sette innovazioni di metodo sono riassumibili in altrettante parole chiave: risultati attesi, definiti in termini misurabili grazie a indicatori quantitativi dell'impatto prodotto; azioni, descritte in modo preciso e puntuale; tempi, vincolanti ed esplicitamente associati ai soggetti responsabili; modalità di coinvolgimento del partenariato nei processi decisionali sia nella fase di programmazione che di attuazione; trasparenza, sia attraverso il dialogo sui territori e secondo il metodo *OpenCoesione*; valutazione degli effetti, derivanti dagli investimenti cofinanziati e del modo in cui tali effetti si esplicano; rafforzamento della governance multilivello e della capacità e dell'efficienza amministrativa delle strutture anche attraverso l'assistenza e l'accompagnamento alle autorità responsabili dell'attuazione, nelle situazioni maggiormente critiche; monitoraggio sistematico dei programmi cofinanziati e verifiche sul campo per accertare lo stato di avanzamento degli interventi. Il documento individuava anche tre opzioni strategiche sulle quali orientare l'impiego dei Fondi – Mezzogiorno, Città e Aree interne – ed il percorso che il confronto tecnico-istituzionale avrebbe dovuto seguire per la definizione della proposta di Accordo di Partenariato.

Su questo impianto metodologico, e dopo la chiusura dei negoziati sul Quadro finanziario pluriennale 2014-2020 e sui regolamenti relativi ai Fondi strutturali a dicembre 2013, è stato avviato, a febbraio dello scorso anno, il confronto partenariale finalizzato alla definizione dei contenuti dell'Accordo, con una prima fase di consultazione molto ampia che, attraverso i lavori di 4 tavoli tecnici e l'organizzazione di 17 audizioni tematiche, ha coinvolto sia i diversi livelli istituzionali sia le forze socio-economiche e i rappresentanti della società civile, rilevanti ai fini della programmazione e interessati per materia. I lavori dei tavoli tecnici sono stati organizzati raggruppan-

do le undici grandi aree tematiche di intervento, i cosiddetti Obiettivi Tematici (OT), in linea con la strategia Europa 2020 e con i relativi orientamenti integrati, nelle seguenti quattro missioni: "Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione"; "Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente"; "Qualità della vita e inclusione

sociale"; "Istruzione, formazione e competenze". Alle attività dei tavoli tecnici si sono affiancati i lavori di un tavolo politico tra il Ministro per la coesione territoriale e i Presidenti delle Regioni, che hanno approfondito alcune tematiche specifiche, verificando le convergenze raggiunte. Il confronto tra tutte queste forze ha permesso di definire il binomio risultati attesi-indicatori/azioni per ciascuno degli 11 obiettivi tematici previsti.

Al confronto partenariale è seguita la trasmissione alla Commissione europea di una versione preliminare ma incompleta dell'Accordo il 9 aprile 2013 e della versione definitiva, approvata dal CIPE il 18 aprile e trasmessa ufficialmente il 22, cui è seguita una fase interlocutoria nei giorni immediatamente successivi. Questa versione è stata in seguito rivista per recepire le osservazioni della Commissione e per concentrare gli interventi su un numero più limitato di azioni e per un approfondimento del quadro strategico complessivo su cui fondare la scelta degli obiettivi tematici da perseguire prioritariamente. Per cui, sulla base di questa versione dell'Accordo si è tenuto successivamente un confronto serrato con le Regioni per l'articolazione della strategia a livello di categorie di regioni.

Il negoziato formale con i Servizi europei si è concluso con la trasmissione, nel mese di settembre 2014, dell'Accordo di Partenariato rivisto, ai fini dell'approvazione da parte della Commissione europea, avvenuta, come già detto, ad ottobre.

Oltre al forte allineamento della politica di coesione agli obiettivi di Europa 2020, una delle maggiori novità introdotte da questa nuova programmazione europea 2014-2020 riguarda il Quadro Strategico Comune ai 5 Fondi europei strutturali e di investimento e che, ricordiamo, sono: il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), il Fondo di coesione e il Fondo sociale europeo (FSE), propriamente i *fondi di coesione*, nonché il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), e l'azione sinergica con altri strumenti/programmi di finanziamento dell'UE quali Life, Orizzonte 2020, Erasmus plus, Programma per l'impiego e l'innovazione sociale, il Fondo asilo, migrazione e integrazione, il Fondo indigeni ed il Meccanismo di adeguamento alla globalizzazione, questo al fine di evitare sovrapposizioni di interventi e per completare l'azione dei Fondi SIE.

L'uso sinergico e complementare di diverse fonti e strumenti di finanziamento a livello europeo, nazionale e regionale, attraverso un approccio di sistema, è un aspetto interessante, in realtà non del tutto nuovo, sul quale la Commissione ha impostato la programmazione 2014-2020 per rafforzare l'efficacia degli interventi e l'impatto delle risorse finanziarie in termini di innovazione e competitività,

rafforzamento ritenuto assolutamente necessario in tempi magri di *spending review*.

La politica regionale europea, sempre più mirata a creare le condizioni “strutturali” di sviluppo, assorbe 351,8 miliardi di euro, cioè la quota maggiore sui 1.082 miliardi di euro circa che costituiscono l’ammontare del Quadro finanziario pluriennale fino al 2020. Si tratta, quindi, della più importante fonte di investimento per la promozione della crescita economica, la creazione di posti di lavoro, la competitività di imprese, regioni e città, l’innovazione, la formazione e l’istruzione, lo sviluppo di un’economia ecocompatibile ed efficiente sul piano delle risorse e la lotta contro l’esclusione sociale. Grazie a questo Accordo, per il periodo 2014-2020 l’Italia riceverà 31,1 miliardi di euro – 20,6 a valere sul FESR e 10,4 sul FSE – di cui 7,7 miliardi di euro per le regioni più sviluppate (Valle d’Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Provincia di Bolzano, Provincia di Trento, Friuli Venezia-Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria e Lazio), con un PIL/pro capite $\geq 90\%$ della media UE; 1,3 miliardi per le regioni in transizione (Sardegna, Abruzzo e Molise), con un PIL/pro capite compreso fra $\geq 75\% < 90\%$; 22,2 miliardi per le regioni meno sviluppate (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia), con un PIL/pro capite $< 75\%$. Di queste risorse, 3,7 miliardi di euro sono destinati all’Obiettivo tematico Ricerca e innovazione; 2,1 miliardi alle Tecnologie dell’informazione; 7,8 miliardi alla competitività delle PMI; 3,9 miliardi al sostegno alla transizione ad un’economia a basse emissioni di CO_2 ; per l’adattamento al cambiamento climatico e alla gestione dei rischi 2,3 miliardi; per la tutela dell’ambiente e l’uso efficiente delle risorse 4,4 miliardi; per sistemi sostenibili di trasporto 2,4 miliardi; per promuovere l’occupazione, sostenere la qualità dei posti di lavoro e la mobilità dei lavoratori 4,3 miliardi; per combattere la povertà e promuovere l’inclusione 4 miliardi; per l’istruzione, la formazione e l’apprendimento permanente 4,1 miliardi; per il rafforzamento della capacità e dell’efficienza della Pubblica Amministrazione 1 miliardo.

La cifra destinata all’Italia comprende anche 1,1 miliardi per la cooperazione territoriale e 659 milioni di euro destinati al fondo per gli indigenti. Alla quota dell’UE si aggiungerà il cofinanziamento nazionale a carico del Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183 del 1987, preventivato nel d.d.l. per la formazione del bilancio annuale, la Legge di Stabilità per il 2014, nella misura di oltre 20 miliardi di euro, nonché la quota di cofinanziamento di fonte regionale da destinare ai Programmi Operativi Regionali, quantificabile in una cifra pari al 30% del cofinanziamento complessivo del programma, in modo da raddoppiare il volume di risorse destinato agli investimenti in crescita e sviluppo. A queste risorse si aggiungeranno poi quelle del Fondo Sviluppo e Coesione, il cui rifinanziamento per il periodo 2014-2020 è previsto nel disegno di legge di Stabilità per il 2014 per un importo complessivo nel settennio di programmazione di circa 55 miliardi di euro.

Inoltre, alle risorse destinate alla politica di coesione si aggiungono 10,4 miliardi di euro destinati alla politica di sviluppo rurale e 537,3 milioni di euro alla politica per il settore marittimo e della pesca 567 milioni di euro dedicati alle misure adottate per combattere la disoccupazione giovanile previste dallo strumento Garanzia Giovani. L’Accordo si compone, inoltre, di una tabella di correlazione tra le azioni dell’Accordo di Partenariato e le azioni della Strategia EU-SAIR e di una sintesi della valutazione dell’adempimento delle condizionalità *ex ante* applicabili a livello nazionale e, poiché alla data di presentazione dell’Accordo di partenariato alcune condizionalità applicabili sono risultate inadempite, una sintesi delle azioni da intraprendere, gli organismi responsabili e il relativo calendario di attuazione di tali azioni.

Inoltre, le tavole di raccordo tra priorità di investimento e risultati attesi e tra risultati attesi ed azioni, allegate all’Accordo di Partenariato, consentiranno di seguire più facilmente la realizzazione delle azioni e il raggiungimento dei *target* previsti, di cui si riportano alcuni esempi:

- sostegno ad oltre 2.000 progetti di ricerca collaborativa tra imprese di diverse dimensioni, inserimento di oltre 1.000 ricercatori nelle imprese, più innovazione per almeno 20.000 imprese di piccole dimensioni [OT 1 RA 1.1];
- banda ultra larga e accesso a internet per tutti ad almeno 30mbps e copertura del 21% dei fabbisogni di infrastrutturazione a 100mbps nelle regioni meno sviluppate; nelle altre regioni, copertura a 30mbps (92% del fabbisogno finanziario nelle regioni in transizione e il 55% nelle regioni più sviluppate) e possibilità di realizzare interventi puntuali per la copertura ad almeno 100mbps [OT 2 RA 2.1];
- nuovi investimenti nelle PMI per circa 2,5 miliardi di euro [OT 3 RA 3.1], sostegno ad oltre 14.000 nuove *start-up* [OT 3 RA 3.5];
- dimezzamento dei consumi energetici in circa 6.000 edifici pubblici (efficientamento energetico nell’edilizia pubblica per oltre 5 milioni di mq) [OT 4 RA 4.1]; trasformazione delle reti di trasporto di energia in *smart grids*, con una copertura di circa il 45% del fabbisogno nelle regioni del Mezzogiorno [OT 4 RA 4.3];
- contributo alla riduzione del rischio idrogeologico in almeno il 10% delle aree a maggiore rischio, attraverso interventi strutturali per la messa in sicurezza della popolazione esposta e misure di prevenzione per aumentare la resilienza delle infrastrutture, anche in ambito urbano (*green e grey options*) [OT 5 RA 5.1];
- sostegno al percorso per la definitiva risoluzione delle emergenze nel ciclo di gestione dei rifiuti urbani attraverso la copertura del fabbisogno impiantistico [OT 6 RA 6.1] e per il superamento delle infrazioni comunitarie per depurazione delle acque nell’ambito del servizio idrico integrato [OT 6 RA 6.3] nelle regioni del Mezzogiorno;
- migliori condizioni strutturali e standard di fruizione in almeno 100 musei e aree archeologiche concentrati nelle principali aree di attrazione culturale [OT 6 RA 6.7]; rilancio della competitività delle principali destinazioni turistiche, sostenendo l’innovazione nelle imprese turistiche e la loro aggregazione [OT 3 RA 3.3] e realizzando infrastrutture pubbliche nelle destinazioni individuate [OT 6 RA 6.8];
- completamento del potenziamento tecnologico e velocizzazione di alcune direttrici ferroviarie strategiche (Napoli-Bari-Lecce/Taranto; Messina-Catania-Palermo; Catania Siracusa e Nodo ferroviario di Palermo) [OT 7 RA 7.1]; rinnovo del materiale rotabile in molte linee regionali delle regioni meno sviluppate [OT 7 RA 7.3]; completamento del sistema infrastrutturale e logistico dei porti e interporti rilevanti del Sud (Polo logistico Gioia Tauro/Taranto; Porti di Salerno, Napoli, Augusta e Bari; Interporto della Puglia) [OT 7 RA 7.2]. Le risorse dei Fondi strutturali e d’investimento europei dovranno, quindi, essere utilizzate per finanziare le infrastrutture strategiche di trasporto e comunicazione, sostenere la transizione verso un’economia più rispettosa dell’ambiente, aiutare le piccole e medie imprese a diventare più innovative e competitive, generare nuove opportunità di lavoro durature, rafforzare e modernizzare i sistemi d’istruzione e creare una società più inclusiva. Esse saranno, cioè, utilizzate per finanziare progetti che abbiano una portata strategica, conformemente alla nuova politica di coesione, e che siano incentrati sull’economia reale e sul miglioramento della qualità della vita dei cittadini.





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 IX, n. 2, 2014

ARTICOLI

PAOLO MENGOZZI
La cooperazione giudiziaria europea e il principio
fondamentale di tutela della dignità umana

SILVANA SCIARRA
Pluralismo sindacale multilivello nella crisi. Gli orizzonti
della Carta sociale europea

LUCIANO GAROFALO
ADR e diritto di accesso alla giustizia: il difficile raccordo
tra modello europeo e modello italiano di mediaconciliazione
obbligatoria

PATRIZIA DE PASQUALE
L'economia sociale di mercato nell'Unione europea

DAVIDE DIVERIO
Il delicato bilanciamento di valori fra diritti fondamentali,
libertà di circolazione e principi generali dell'ordinamento
dell'Unione nella disciplina europea delle "comunicazioni
commerciali"

ANDREA GRATTERI
La democrazia rappresentativa nelle forme e nei limiti
delle Costituzioni europee

GIANLUIGI PASSARELLI
The Voluntary Assignment of Receivables in Private
International Law

NOTE E COMMENTI

MONICA SPATTI
Hate speech e negazionismo tra restrizioni alla libertà
d'espressione e abuso del diritto

CELESTE PESCE
Il principio dell'effetto utile e la tutela dei diritti nella
giurisprudenza dell'Unione

GIULIANO VOSA
Atti delegati e il sottile crinale tra forma e materia nella
sistematica delle fonti europee. Osservazioni sulla sentenza
C-427/12 del 18 marzo 2014

RECENSIONI

ANTONIO TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*,
Milano, Giuffrè, 2014, II ed. (U. Villani)

JEAN-CLAUDE PIRIS, *The Future of Europe: Towards
a Two-speed EU?*, Cambridge, Cambridge University
Press, 2012 (J. Alberti)

GIOVANNA ADINOLFI, MICHELE VELLANO (a cura di), *La
crisi del debito sovrano degli Stati dell'area Euro. Profili
giuridici*, Torino, Giappichelli, 2013 (S. De Vido)

Libri ricevuti
Indice degli autori

ANNO IX, n. 1, 2014

ARTICOLI

ENNIO TRIGGIANI
La complessa vicenda dei diritti sociali
fondamentali nell'Unione europea

GIOVANNI CELLAMARE
Sui rapporti tra NU e organizzazioni regionali
per il mantenimento della pace in Africa

FABIO BASSAN
Dalla *golden share* al *golden power*:
il cambio di paradigma
europeo nell'intervento dello Stato sull'economia

CLAUDIO DI TURI
La strategia commerciale dell'Unione europea
tra regionalismo economico e multilateralismo:
quale ruolo per gli accordi di libero scambio di
nuova generazione?

MICAELA LOTTINI
Rapid Alert Systems as Mechanisms of Mutual
Administrative Assistance

EGERIA NALIN
I Protocolli n. 15 e 16 alla Convenzione europea
dei diritti dell'uomo

NOTE E COMMENTI

FEDERICO STRAZIOTA
Legge anticorruzione e attuazione degli obblighi
europei: l'ennesima occasione mancata?

FRANCESCA CAPOTORTI
La vicenda degli *abogados* e l'incerto confine tra
abuso del diritto e legittimo *qualification shopping*
con riferimento alla direttiva 98/5/CE

RECENSIONI

SARA DE VIDO, *Il contrasto del finanziamento
al terrorismo internazionale. Profili di diritto internazionale e
dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2012
(I. Ingravallo)

Libri ricevuti
Indice degli autori

NORME DI INTERESSE GENERALE

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (GURI)

LEGGE 2 luglio 2014, n. 97, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 maggio 2014, n. 73, recante misure urgenti di proroga di Commissari per il completamento di opere pubbliche (GURI n. 159, dell'11 luglio 2014).

LEGGE 3 luglio 2014, n. 99, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo degli Stati Uniti d'America sul rafforzamento della cooperazione nella prevenzione e lotta alle forme gravi di criminalità, fatto a Roma il 28 maggio 2009 (GURI n. 163, del 16 luglio 2014).

LEGGE 29 luglio 2014, n. 106, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, recante disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo (GURI n. 175, del 30 luglio 2014).

LEGGE 22 luglio 2014, n. 110, Modifica al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in materia di professionisti dei beni culturali, e istituzione di elenchi nazionali dei suddetti professionisti (GURI n. 183, dell'8 agosto 2014).

LEGGE 22 luglio 2014, n. 111, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Corea in materia di Vacanze-Lavoro, fatto a Seoul il 3 aprile 2012 (GURI n. 185, dell'11 agosto 2014).

LEGGE 1 agosto 2014, n. 113, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Niger in materia di sicurezza, fatto a Niamey il 9 febbraio 2010 (GU n. 187, del 13 agosto 2014).

LEGGE 11 agosto 2014, n. 117, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, recante disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile (GURI n. 192, del 20 agosto 2014).

LEGGE 11 agosto 2014, n. 118, Introduzione dell'articolo 15-bis della legge 28 aprile 2014, n. 67, concernente norme transitorie per l'applicazione della disciplina della sospensione del procedimento penale nei confronti degli irreperibili (GURI n. 193, del 21 agosto 2014).

LEGGE 11 agosto 2014, n. 125, Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo (GURI n. 199, del 28 agosto 2014).

LEGGE 1° ottobre 2014, n. 141, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° agosto 2014, n. 109, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché disposizioni per

il rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero (GURI n. 230, del 3 ottobre 2014).

LEGGE 23 settembre 2014, n. 143, Ratifica ed esecuzione dello scambio di Note tra la Repubblica italiana e l'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato (UNIDROIT) modificativo dell'articolo 1 dell'Accordo di sede tra l'Italia e l'UNIDROIT del 20 luglio 1967, come emendato con scambio di Note del 5-9 giugno 1995, fatto a Roma il 21 dicembre 2012 (GURI n. 236, del 10 ottobre 2014).

LEGGE 17 ottobre 2014, n. 146, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 agosto 2014, n. 119, recante disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno (GURI n. 245, del 21 ottobre 2014).

LEGGE 10 ottobre 2014, n. 147, Modifiche alla disciplina dei requisiti per la fruizione delle deroghe riguardanti l'accesso al trattamento pensionistico (GURI n. 246, del 22 ottobre 2014).

LEGGE 3 ottobre 2014, n. 149, Ratifica ed esecuzione del Protocollo concernente le preoccupazioni del popolo irlandese relative al Trattato di Lisbona, fatto a Bruxelles il 13 giugno 2012 (GURI n. 247 del 23 ottobre 2014).

LEGGE 3 ottobre 2014, n. 150, Ratifica ed esecuzione del Protocollo aggiuntivo e dello Scambio di Lettere recanti modifiche alla Convenzione tra Italia e Lussemburgo intesa ad evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio ed a prevenire la frode e l'evasione fiscale, con Protocollo, del 3 giugno 1981, fatti a Lussemburgo il 21 giugno 2012 (GURI n. 248, del 24 ottobre 2014).

LEGGE 3 ottobre 2014, n. 152, Ratifica ed esecuzione del Protocollo facoltativo relativo al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, fatto a New York il 10 dicembre 2008 (GURI n. 249, del 25 ottobre 2014).

LEGGE 7 ottobre 2014, n. 154, Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre (GURI n. 251, del 28 ottobre 2014).

LEGGE 3 ottobre 2014, n. 155, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Sud Africa in materia di cooperazione di polizia, fatto a Cape Town il 17 aprile 2012 (GURI n. 252, del 29 ottobre 2014).

LEGGE 17 ottobre 2014, n. 156, Ratifica ed esecuzione del Protocollo aggiuntivo alla Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Corea per evitare le doppie imposizioni e per prevenire le evasioni fiscali in materia di imposte sul reddito, e relativo Protocollo, del 10 gennaio 1989, fatto a Seoul il 3 aprile 2012 (GURI n. 252, del 29 ottobre 2014).

LEGGE 17 ottobre 2014, n. 157, Ratifica ed esecuzione dell'accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo delle Isole Cook sullo scambio di informazioni in materia fiscale, fatto a Wellington il 17 maggio 2011 (GURI n. 253, del 30 ottobre 2014).

LEGGES 17 ottobre 2014, n. 158, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo di Jersey sullo scambio di informazioni in materia fiscale, fatto a Londra il 13 marzo 2012 (GURI n. 253, del 30 ottobre 2014).

LEGGES 23 ottobre 2014, n. 160, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di San Marino in materia di collaborazione finanziaria, fatto a San Marino il 26 novembre 2009 (GURI n. 256 del 4 novembre 2014).

LEGGES 30 ottobre 2014, n. 161, Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013-bis (GURI Serie Generale n. 261, del 10 novembre 2014 - Suppl. Ordinario n. 83).

LEGGES 10 novembre 2014, n. 162, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, recante misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile (GURI n. 261, del 10 novembre 2014 - Suppl. Ordinario n. 84).

LEGGES 17 ottobre 2014, n. 167, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Congresso di Stato della Repubblica di San Marino sulla cooperazione per la prevenzione e la repressione della criminalità, fatto a Roma il 29 febbraio 2012 (GURI n. 265, del 14 novembre 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 1 luglio 2014, n. 101, Attuazione della Direttiva 2012/13/UE sul diritto all'informazione nei procedimenti penali (GURI n. 164, del 17 luglio 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 4 luglio 2014, n. 102, Attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE (GURI n. 165, del 18 luglio 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 16 luglio 2014, n. 112, Attuazione della direttiva 2012/33/UE che modifica la direttiva 1999/32/CE relativa al tenore di zolfo dei combustibili per uso marino (GURI n. 186, del 12 agosto 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 11 agosto 2014, n. 129, Norme di attuazione concernenti l'articolo 51, comma 4, dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di tributi erariali (GURI n. 210, del 10 settembre 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 13 ottobre 2014, n. 153, Ulteriori disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136 (GURI n. 250, del 27 ottobre 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 10 novembre 2014, n. 163, Attuazione della direttiva europea 2012/28/UE su taluni utilizzi consentiti di opere orfane (GURI n. 261, del 10 novembre 2014).

DECRETO-LEGGES 16 luglio 2014, n. 100, Misure urgenti per la realizzazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria per le imprese sottoposte a commissariamento straordinario (GURI n. 164, del 17 luglio 2014).

DECRETO-LEGGES 12 settembre 2014, n. 133, Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive (GURI n. 212, del 12 settembre 2014).

DECRETO-LEGGES 11 novembre 2014, n. 165, Disposizioni urgenti di correzione a recenti norme in materia di bonifica e messa in sicurezza di siti contaminati e misure finanziarie relative ad enti territoriali. (14G00180) (GURI n. 262, del 11 novembre 2014).

DECRETO-LEGGES 18 novembre 2014, n. 168, Proroga di termini previsti da disposizioni legislative concernenti il rinnovo

dei Comitati degli italiani all'estero e gli adempimenti relativi alle armi per uso scenico, nonché ad altre armi ad aria compressa o gas compresso destinate all'attività amatoriale e agonistica (GURI n. 268, del 18 novembre 2014).

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 30 maggio 2014, n. 103, Regolamento recante disciplina dell'elenco dei funzionari internazionali di cittadinanza italiana (GURI n. 167, del 21 luglio 2014).

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 11 agosto 2014, n. 138, Regolamento recante criteri e modalità per la concessione dei contributi a favore dei periodici pubblicati all'estero e delle pubblicazioni editate in Italia e diffuse prevalentemente all'estero, a norma dell'articolo 1-bis del decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 luglio 2012, n. 103 (GURI n. 220, del 22 settembre 2014).

Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (GUUE)

Regolamento (UE) n. 652/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale, che modifica le direttive 98/56/CE, 2000/29/CE e 2008/90/CE del Consiglio, i regolamenti (CE) n. 178/2002, (CE) n. 882/2004 e (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, la direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché il regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, e che abroga le decisioni 66/399/CEE, 76/894/CEE e 2009/470/CE del Consiglio (GUUE L 189, del 27 giugno 2014).

Regolamento (UE) n. 653/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che modifica il regolamento (CE) n. 1760/2000 per quanto riguarda l'identificazione elettronica dei bovini e l'etichettatura delle carni bovine (GUUE L 189, del 27 giugno 2014).

Regolamento (UE) n. 654/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativo all'esercizio dei diritti dell'Unione per l'applicazione e il rispetto delle norme commerciali internazionali e recante modifica del regolamento (CE) n. 3286/94 del Consiglio che stabilisce le procedure comunitarie nel settore della politica commerciale comune al fine di garantire l'esercizio dei diritti della Comunità nell'ambito delle norme commerciali internazionali, in particolare di quelle istituite sotto gli auspici dell'Organizzazione mondiale del commercio (GUUE L 189, del 27 giugno 2014).

Regolamento (UE) n. 655/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce una procedura per l'ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari al fine di facilitare il recupero transfrontaliero dei crediti in materia civile e commerciale (GUUE L 189, del 27 giugno 2014).

Regolamento (UE) n. 656/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (GUUE L 189, del 27 giugno 2014).

Regolamento (UE) n. 657/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che modifica il regolamento (CE) n. 2173/2005 del Consiglio con riguardo ai poteri delegati e alle competenze di esecuzione da conferire alla Commissione (GUUE L 189, del 27 giugno 2014).

Regolamento (UE) n. 658/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sulle tariffe pagabili all'Agenzia europea per i medicinali per lo svolgimento delle attività di farmacovigilanza relative ai medicinali per uso umano Testo

rilevante ai fini del SEE (GUUE L 189, del 27 giugno 2014).

Regolamento (UE) n. 659/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che modifica il regolamento (CE) n. 638/2004 relativo alle statistiche comunitarie degli scambi di beni tra Stati membri quanto al conferimento di poteri delegati e competenze di esecuzione alla Commissione per l'adozione di determinate misure, la comunicazione di informazioni da parte dell'amministrazione doganale, lo scambio di dati riservati tra Stati membri e la definizione di valore statistico (GUUE L 189, del 27 giugno 2014).

Regolamento (UE) n. 660/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante modifica del regolamento (CE) n. 1013/2006 relativo alle spedizioni di rifiuti (GUUE L 189, del 27 giugno 2014).

Regolamento (UE) n. 661/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante modifica del regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (GUUE L 189, del 27 giugno 2014).

Regolamento (UE) n. 662/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che modifica il regolamento (UE) n. 525/2013 per quanto riguarda l'attuazione tecnica del protocollo di Kyoto alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici Testo rilevante ai fini del SEE (GUUE L 189, del 27 giugno 2014).

Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014, che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010 (GUUE L 225, del 30 luglio 2014).

Regolamento (UE) n. 909/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, relativo al miglioramento del regolamento titoli nell'Unione europea e ai depositari centrali di titoli e recante modifica delle direttive 98/26/CE e 2014/65/UE e del regolamento (UE) n. 236/2012 (GUUE L 257, del 28 agosto 2014).

Regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE (GUUE L 257, del 28 agosto 2014).

Regolamento (UE) n. 911/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, sul finanziamento pluriennale dell'azione dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima in materia di intervento contro l'inquinamento marino causato dalle navi e dagli impianti per l'estrazione di gas e idrocarburi (GUUE L 257, del 28 agosto 2014).

Regolamento (UE) n. 912/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, che istituisce un quadro per la gestione della responsabilità finanziaria connessa ai tribunali per la risoluzione delle controversie investitore-Stato istituiti da accordi internazionali di cui l'Unione europea è parte (GUUE L 257, del 28 agosto 2014).

Regolamento (UE) n. 1150/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 ottobre 2014, che modifica il regolamento (UE) n. 374/2014 sulla riduzione o sulla soppressione dei dazi doganali sulle merci originarie dell'Ucraina (GUUE L 313, del 31 ottobre 2014).

Regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee (GUUE L 317, del 4 novembre 2014).

Regolamento (UE, Euratom) n. 1142/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 per quanto concerne

il finanziamento dei partiti politici europei (GUUE L 317, del 4 novembre 2014).

Regolamento (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, recante disposizioni volte a prevenire e gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive (GUUE L 317, del 4 novembre 2014).

Regolamento (UE) n. 1144/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, relativo ad azioni di informazione e di promozione riguardanti i prodotti agricoli re-lizzate nel mercato interno e nei paesi terzi e che abroga il regolamento (CE) n. 3/2008 del Consiglio (GUUE L 317, del 4 novembre 2014).

Direttiva 2014/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che modifica la direttiva 64/432/CEE del Consiglio per quanto concerne le basi di dati informatizzate che fanno parte delle reti di sorveglianza degli Stati membri (GUUE L 189, del 27 giugno 2014).

Direttiva 2014/68/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, concernente l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alla messa a disposizione sul mercato di attrezzature a pressione Testo rilevante ai fini del SEE (GUUE L 189, del 27 giugno 2014).

Direttiva 2014/89/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo (GUUE L 257, del 28 agosto 2014).

Direttiva 2014/90/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, sull'equipaggiamento marittimo e che abroga la direttiva 96/98/CE del Consiglio (GUUE L 257, del 28 agosto 2014).

Direttiva 2014/91/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, recante modifica della direttiva 2009/65/CE concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di taluni organismi di investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM), per quanto riguarda le funzioni di depositario, le politiche retributive e le sanzioni (GUUE L 257, del 28 agosto 2014).

Direttiva 2014/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base (GUUE L 257, del 28 agosto 2014).

Direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi (GUUE L 307, del 28 ottobre 2014).

Direttiva 2014/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, recante modifica della direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni (GUUE L 330, del 15 novembre 2014).

Decisione n. 376/2014/UE del Consiglio, del 12 giugno 2014, che autorizza il Portogallo ad applicare una riduzione delle aliquote d'accisa al rum e ai liquori prodotti e consumati nella regione autonoma di Madera, nonché ai liquori e alle acquaviti prodotti e consumati nella regione autonoma delle Azzorre (GUUE L 182, del 21 giugno 2014).

Decisione n. 377/2014/UE del Consiglio, del 12 giugno 2014, relativa al regime d'imposta AIEM applicabile nelle isole Canarie (GUUE L 182, del 21 giugno 2014).

Decisione n. 378/2014/UE del Consiglio, del 12 giugno 2014, recante modifica della decisione 2004/162/CE, relativa al regime dei «dazi di mare» nei dipartimenti francesi d'oltremare, quanto alla sua durata di applicazione (GUUE L 182, del 21 giugno 2014).

BANDI DI GARA

ERASMUS+: BANDO 2015

****UPDATE DEL 23/10/2014**

Oggetto

Bando 2015 nell'ambito del programma "Erasmus+" a sostegno dei settori dell'istruzione, formazione, gioventù e sport. Invito a presentare proposte 2015.

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 1° ottobre 2015

Riferimento

GUUE C 344 del 2 ottobre 2014

HORIZON 2020

CANDIDATURE PER ESPERTI INDIPENDENTI

Oggetto

Invito a presentare candidature per la creazione di una banca dati di esperti indipendenti che possono essere chiamati ad assistere i servizi della Commissione nello svolgimento di compiti legati ad Orizzonte 2020 – Il programma quadro per la ricerca e l'innovazione. L'invito è destinato a individui e a organizzazioni competenti tra cui agenzie di ricerca, istituti di ricerca, università, organismi di standardizzazione, organizzazioni della società civile o imprese.

Scadenza

Bando aperto

Riferimento

ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/experts/index.html

AZIONI DI INFORMAZIONE

SULLA PAC - BANDO 2015

Oggetto

Bando per il sostegno ad azioni di informazione relative alla Politica agricola comune (PAC) nel 2015. Invito a presentare proposte.

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 5 gennaio 2015

Riferimento

GUUE C 383 del 29 ottobre 2014

BANDO JUST/2014/RCHI/AG/PROF: PROGETTI PER LO SVILUPPO DELLE CAPACITÀ DEI PROFESSIONISTI DEI SISTEMI DI PROTEZIONE DEI MINORI E DEI PROFESSIONISTI LEGALI CHE RAPPRESENTANO I BAMBINI NEI PROCEDIMENTI GIUDIZIARI

Oggetto

Bando nell'ambito del programma "Diritti, uguaglianza e cittadinanza": sostegno a progetti per lo sviluppo delle capacità dei professionisti dei sistemi di protezione dei minori e dei professionisti legali che rappresentano i bambini nei procedimenti giudiziari. Invito a presentare proposte.

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 15 gennaio 2015

Riferimento

Commissione europea

ec.europa.eu/justice/grants1/calls/just_2014_rchi_ag_prof_en.htm

BANDO JUST/2014/RCIT/AG/CITI: PROGETTI NAZIONALI E TRANSNAZIONALI VOLTI A PROMUOVERE LA CITTADINANZA DELL'UE

Oggetto

Bando per il sostegno a progetti nazionali e transnazionali che contribuiscano a promuovere e rafforzare l'esercizio dei diritti derivanti dalla cittadinanza dell'UE, con specifico riferimento al diritto alla libera circolazione all'interno dell'UE e ai diritti elettorali conseguenti all'essere cittadini dell'Unione. Invito a presentare proposte.

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 4 febbraio 2015

Riferimento

Commissione europea

ec.europa.eu/justice/grants1/calls/just_2014_rcit_ag_citi_en.htm

BANDO JUST/2014/SPOB/AG/VICT: PROGETTI PER IL SOSTEGNO ALLE VITTIME DI VIOLENZA E DI REATO

Oggetto

Bando congiunto nell'ambito dei programmi "Giustizia" e "Diritti, uguaglianza e cittadinanza": progetti nazionali e transnazionali per il sostegno alle vittime di violenza e di reato. Invito a presentare proposte.

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 10 febbraio 2015

Riferimenti

Commissione europea

ec.europa.eu/justice/grants1/calls/just_2014_sprob_ag_vict_en.htm

MECCANISMO PER COLLEGARE L'EUROPA – TRASPORTI: INVITI A PRESENTARE PROPOSTE NELL'AMBITO DEL PROGRAMMA DI LAVORO PLURIENNALE

Oggetto

Programma di lavoro pluriennale per la concessione di sovvenzioni nel settore delle infrastrutture di trasporto transeuropee nell'ambito del meccanismo per collegare l'Europa per il periodo 2014-2020. Invito a presentare proposte.

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione delle domande: 26 febbraio 2015

Riferimenti

GUUE C 308 dell'11 settembre 2014



SULLA SCENA EUROPEA

PIÙ VICINO L'ACCORDO DI LIBERO SCAMBIO STATI UNITI - UE

Prosegue la discussione sul *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), l'accordo di libero scambio che l'Unione europea intende concludere al più presto con gli Stati Uniti. Nel corso di una riunione del Consiglio Affari esteri sulle questioni commerciali, i ministri hanno evidenziato l'importanza del tema: eliminando le barriere commerciali tra i due partner in una vasta gamma di settori economici, il TTIP potrà contribuire a promuovere la crescita e la creazione di posti di lavoro nell'UE, con nuove e significative opportunità per i cittadini e le imprese. Tale accordo sarà funzionale anche a rafforzare politicamente il partenariato strategico transatlantico, nel quadro della politica estera dell'UE.

NUOVI AIUTI CONTRO LA CRISI EBOLA

L'Unione europea e i suoi Stati membri contribuiranno con 1 miliardo di euro a contrastare l'epidemia di Ebola in Africa occidentale. Attraverso un incremento di investimenti in ricerca e l'invio di aiuti materiali di sostegno agli operatori umanitari internazionali, l'UE ha riaffermato il suo impegno in favore dei Paesi colpiti. La Commissione europea, insieme con l'industria farmaceutica europea, aprirà inoltre un invito a presentare proposte per incentivare la ricerca su Ebola, per un ammontare di 280.000.000 euro.

LE SCUOLE E IL PROBLEMA SPINOSO DELLE COMPETENZE DIGITALI

Una relazione pubblicata dalla Commissione europea e dal *New Media Consortium* (un organismo senza fini di lucro con sede negli Stati Uniti, che riunisce esperti di tecnologia dell'istruzione) mette in evidenza due delle problematiche più urgenti che l'istruzione europea deve affrontare attualmente: le scarse conoscenze e competenze digitali degli alunni e la necessità di integrare l'uso efficace delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel percorso formativo degli insegnanti. La *Relazione Orizzonte Europa: 2014 - Edizione scuole*, prima nel suo genere, delinea le tendenze e gli sviluppi tecnologici che potranno riflettersi sull'istruzione nei prossimi cinque anni. Nella relazione i problemi che le scuole europee devono affrontare sono classificati in tre categorie: "risolvibili", "complessi" e "spinosi". In essa si sostiene l'urgente necessità di agire per promuovere l'innovazione in classe e trarre vantaggio da un maggiore uso dei *social media*, dalle risorse didattiche aperte e dall'aumento dei sistemi di apprendimento e valutazione basati sui dati.

IDEE DALLA COMMISSIONE PER UN NUOVO REGIME IVA

La Commissione ha pubblicato un documento contenente alcune idee utili a garantire un sistema più semplice e più efficace in materia di imposte sul valore aggiunto. L'obiettivo è quello di creare un "regime definitivo", per sostituire quello temporaneo vigente ormai antiquato. Il futuro regime dell'IVA punta a soddisfare meglio le esigenze delle imprese nel mercato unico e a essere meno esposto alle frodi. Il documento della Commissione segue ampie consultazioni con gli Stati membri e le parti interessate.

IL CONSIGLIO RAGGIUNGE L'ACCORDO SU UNA PIATTAFORMA EUROPEA PER IL LAVORO SOMMERSO

Durante la riunione svoltasi a Lussemburgo il 16 ottobre, i ministri dell'UE hanno spianato la strada per l'avvio di negoziati con il Parlamento europeo sulla proposta che istituisce una piattaforma

UE sul problema lavoro sommerso. La piattaforma dovrebbe riunire Commissione europea e autorità nazionali responsabili per la lotta al lavoro sommerso, come gli ispettorati del lavoro o autorità fiscali, con l'obiettivo di scambiare informazioni e buone pratiche, in particolare rispetto alle situazioni transfrontaliere, in cui è difficile individuare e sanzionare il lavoro nero. La piattaforma è rivolta a tutti gli Stati membri, anche se il Consiglio ha assicurato che essi resteranno liberi di determinare il loro livello di coinvolgimento. L'iniziativa potrebbe colmare il vuoto determinato dalla mancata cooperazione a livello europeo tra le autorità nazionali in lotta contro il lavoro sommerso transfrontaliero.

LOTTA ALL'EVASIONE FISCALE: L'ACCORDO DEL CONSIGLIO SU UNA NUOVA DIRETTIVA

Il Consiglio ECOFIN del 14 ottobre 2014 ha raggiunto l'accordo su una direttiva finalizzata a rafforzare la lotta contro la frode e l'evasione fiscale. La direttiva è destinata ad emendare le vigenti regole europee sullo scambio di informazioni tra le amministrazioni fiscali degli Stati membri. Simili informazioni sono legate ad alcune categorie di reddito che i contribuenti detengono in uno Stato membro diverso da quello di residenza. L'atto consentirà ai Paesi UE di rafforzare l'efficienza e l'efficacia nella riscossione delle imposte.

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

Direttore responsabile: Ennio Triggiani

Comitato di direzione:

Umberto Carabelli, Onofrio Introna,
Paola Romano, Ugo Villani

Redazione:

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

Hanno collaborato alla redazione di questo numero:
Monica del Vecchio, Marinella Giannelli, 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