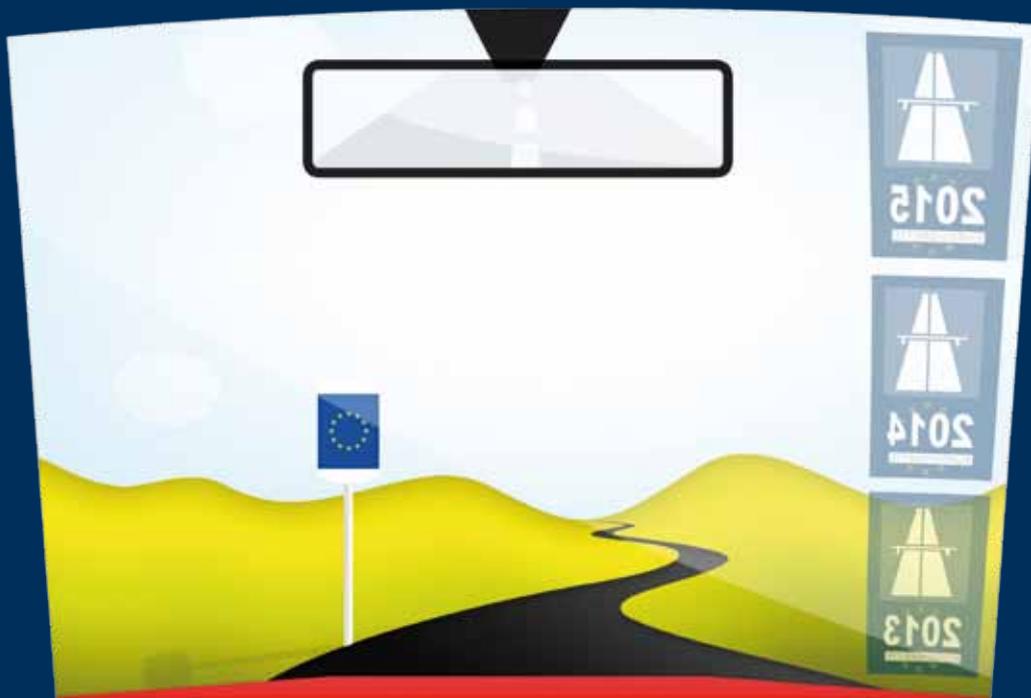


sud in europa

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

www.sudineuropa.net
info@sudineuropa.net



L'EUROPA AL BIVIO

L'editoriale di ENNIO TRIGGIANI

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

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

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

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

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

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



Cofinanziato dall'UE





editoriale

L'EUROPA al bivio
ENNIO TRIGGIANI

1

approfondimenti

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

3

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

5

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

7

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

8

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

10

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

12

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

14

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

16

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

18

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

20

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

22

Europe direct

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

25

norme di
interesse generale

28

bandi di gara

31

Sulla scena europea

32

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

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

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

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

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

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

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

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

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

di UGO VILLANI

Nella crisi ucraina, tuttora carica di rischi di violenze interne e di tensioni internazionali, la vicenda più clamorosa e problematica è rappresentata dall'annessione della Repubblica autonoma di Crimea (e della città di Sebastopoli) nella Federazione russa. Essa è avvenuta a seguito di un *referendum*, svoltosi il 16 marzo e deciso il 6 marzo 2014 dal Consiglio supremo (organo parlamentare) di tale Repubblica, con il quale si chiedeva di scegliere tra la "riunificazione" della Crimea con la Russia o, in alternativa, l'appartenenza all'Ucraina. Prima ancora dello svolgimento di tale *referendum* il Consiglio supremo della Repubblica di Crimea, l'11 marzo, ha adottato una dichiarazione d'indipendenza dall'Ucraina. Il risultato del *referendum*, al quale ha partecipato oltre l'80% degli aventi diritto, ha decretato la riunificazione della Crimea alla Russia con una schiacciante maggioranza di circa il 97% dei votanti. La riunificazione è stata sancita da un Trattato di adesione sottoscritto a Mosca il 18 marzo tra il Presidente Putin e le autorità della Crimea e ratificato dalla Duma di Stato russa il successivo 20 marzo.

Tali eventi si sono svolti mentre, a seguito dei disordini in Ucraina nati da una forte opposizione al Presidente filorusso Yanukovyč, che hanno condotto il 22 febbraio 2014 alla sua deposizione, le truppe russe erano intervenute in Crimea e la flotta russa aveva bloccato il porto di Sebastopoli. L'intervento russo è stato giustificato ufficialmente con l'intento di proteggere la popolazione di etnia russa, esposta al rischio di violenze, nonché i propri cittadini presenti nelle basi russe. L'ingresso della Crimea nella Russia appare, pertanto, non solo come il risultato del *referendum* del 16 marzo, ma anche di una sostanziale occupazione della stessa Crimea da parte della Russia, che ha reso possibili le decisioni del Consiglio supremo e la loro attuazione. La "riunificazione" va più propriamente qualificata come annessione (o incorporazione) della Crimea, già autonoma provincia ucraina, nella Russia, essendo di scarsa rilevanza la pretesa indipendenza, proclamata l'11 marzo e volontariamente dismessa già il

18 marzo successivo. Tale annessione ha incontrato una reazione largamente negativa da parte della comunità internazionale. Essa, infatti, ha ricevuto da più parti una condanna, in quanto giudicata illegale sotto il profilo sia della Costituzione

ucraina che del diritto internazionale; alla condanna hanno fatto seguito il rifiuto di riconoscere l'annessione e l'irrogazione di misure, di carattere sia politico che più propriamente giuridico, nei confronti della Russia e delle persone ritenute responsabili dell'annessione.

In tale reazione va segnalato il tentativo, anzitutto, di fare approvare dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite una risoluzione, il cui testo era stato proposto dagli Stati Uniti il 13 marzo 2014. Il progetto, nel dispositivo, riaffermava il rispetto della sovranità, dell'indipendenza, dell'unità e dell'integrità territoriale dell'Ucraina entro i suoi confini internazionalmente riconosciuti; chiedeva a tutte le parti di perseguire immediatamente la soluzione pacifica della controversia astenendosi da azioni unilaterali e iniziative suscettibili di aggravare le tensioni; chiedeva all'Ucraina di rispettare i diritti di tutti, compresi quelli delle persone appartenenti a minoranze; infine, sottolineando che l'Ucraina non aveva autorizzato il *referendum* sullo *status* della Crimea indetto per il 16 marzo, dichiarava che esso non aveva alcuna validità e non poteva costituire la base per un mutamento di tale *status* e chiedeva a tutti gli Stati, organizzazioni internazionali e istituti specializzati di non riconoscere alcun mutamento dello *status* della Crimea e di astenersi da qualsiasi azione o condotta che potesse essere interpretata come un riconoscimento di tale mutamento. L'adozione della risoluzione, pur avendo ottenuto, nella seduta del 15 marzo, 13 voti favorevoli, era impedita dal veto della Russia (mentre la Cina si asteneva). Peraltro, qualche gior-



no dopo lo svolgimento del *referendum* che decretava l'annessione della Crimea alla Russia, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite adottava la risoluzione n. 68/262 del 27 marzo 2014, il cui contenuto è molto simile al progetto respinto nel Consiglio di sicurezza. In tale risoluzione, adottata a larga maggioranza, con 100 voti a favore, 11 contrari e 58 astensioni, l'Assemblea generale aggiunge la richiesta rivolta a tutti gli Stati di desistere e di astenersi da qualsiasi azione diretta alla distruzione parziale o totale dell'unità nazionale e dell'integrità territoriale dell'Ucraina, compreso qualsiasi tentativo di modificare i confini di tale Stato mediante la minaccia o l'uso della forza o altri mezzi illegali.

Anche l'Unione europea ha preso rapidamente posizione contro l'annessione dell'Ucraina alla Russia. Il Consiglio ha adottato il 3 marzo 2014 delle conclusioni nelle quali condanna fermamente l'evidente violazione della sovranità e dell'integrità territoriale dell'Ucraina mediante atti di aggressione da parte della Federazione russa e l'esorta a ritirare immediatamente le sue forze armate; ove la Russia non desista dalle sue posizioni il Consiglio preannuncia l'adozione di misure di carattere politico e diplomatico, come la sospensione dei preparativi per il Vertice del G8 previsto a Sochi per giugno e la sospensione dei colloqui bilaterali con la Russia in materia di visti. Tali misure sono state poi decise nella Dichiarazione dei capi di Stato o di governo adottata il 6 marzo, la quale, tra l'altro, afferma che la soluzione della crisi in Ucraina deve basarsi sull'integrità territoriale, la so-

ranità e l'indipendenza del Paese e sul rigoroso rispetto delle norme internazionali e ritiene che la decisione del Consiglio supremo della Crimea di tenere il *referendum* sia contraria alla Costituzione ucraina e dunque illegale. In termini molto severi si è espresso, in una risoluzione del 13 marzo, anche il Parlamento europeo, il quale non esita a qualificare "atto di aggressione" l'invasione russa della Crimea e giunge a ritenere che "le azioni intraprese dalla Russia pongano una minaccia all'UE".

All'indomani del *referendum* il Consiglio ha approvato la decisione 2014/145/PESC del 17 marzo 2014, fondata sull'art. 29 TUE, ai sensi della quale lo stesso Consiglio adotta decisioni che definiscono la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica e gli Stati membri provvedono affinché le loro politiche nazionali siano conformi alle posizioni dell'Unione. Tale decisione individua un elenco di 21 persone ritenute responsabili di azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina e prescrive che gli Stati membri adottino le misure necessarie per impedire l'ingresso o il transito nel loro territorio delle suddette persone e che siano congelati tutti i loro fondi e risorse. Sotto questo secondo profilo, ai sensi dell'art. 215 TFUE, il Consiglio ha adottato in pari data anche il regolamento (UE) n. 269/2014, in attuazione della predetta decisione PESC. Il Consiglio europeo, riunitosi nuovamente il 20 e 21 marzo, ha ribadito il disconoscimento del *referendum* illegale in Crimea e la sua condanna dell'annessione della Crimea (e di Sebastopoli) alla Federazione russa e ha convenuto di ampliare l'elenco delle persone sottoposte alle predette misure, di annullare il previsto Vertice UE-Russia e di sostenere la sospensione dei negoziati relativi all'adesione della Russia all'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) e all'AIE (Agenzia internazionale per l'energia). All'ampliamento delle persone colpite dalle misure concernenti i loro movimenti e i loro fondi e risorse ha provveduto il Consiglio con la decisione di esecuzione 2014/151/PESC e con il regolamento di esecuzione (UE) n. 284/2014, entrambi del 21 marzo 2014. Tali atti riguardano altre 12 persone ritenute responsabili di azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina; fra tali persone, peraltro, invano si cercherebbe il nome di colui che appare sicuramente il principale responsabile di tali azioni, il Presidente russo Vladimir Putin.

L'argomento fondamentale addotto dalla Russia (e dalla stessa Crimea) a giustificazione dell'annessione si basa sul diritto di autodeterminazione dei popoli. A tale diritto ha fatto riferimento anche il delegato russo Vitaly Churkin nei dibattiti svoltisi nel Consiglio di sicurezza e nell'Assemblea generale delle Nazioni Unite per motivare il suo voto contrario alle risoluzioni proposte, sottolineando che la scelta del popolo di Crimea espressa nel *referendum* era stata determinata dalla situazione di violenza e di illegalità conseguente al colpo di Stato in Ucraina.

A nostro parere tale giustificazione non è accettabile. Il principio di autodeterminazione di popoli, alla luce delle pertinenti risoluzioni delle Nazioni Unite e della prassi corrispondente, si identifica in un diritto all'indipendenza (o ad altro *status* liberamente scelto dal popolo) solo nei casi dei popoli coloniali e dei popoli privati con la forza del proprio diritto di autodeterminazione, in particolare di quelli sottoposti a regimi razzisti o ad altre forme di dominazione straniera: si vedano la Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai Paesi e ai popoli coloniali, adottata con la risoluzione dell'Assemblea generale n. 1514 (XV) del 14 dicembre 1960, la Dichiarazione sulle relazioni amichevoli, adottata con la risoluzione n. 2625 (XXV) del 24 ottobre 1970, e la Definizione dell'aggressione, adottata con la risoluzione n. 3314 (XXIX) del 14 dicembre 1974. Tali popoli hanno altresì il diritto di lottare per raggiungere la propria libertà e indipendenza contro lo Stato, coloniale, razzista o straniero, che reprime l'aspirazione all'indipendenza e a ricevere aiuto dagli Stati terzi (che peraltro non sembra possa spingersi sino all'appoggio militare). Si noti che i popoli in questione possono ben scegliere un regime diverso dall'indipendenza, preferendo l'associazione o l'integrazione con un altro Stato: risoluzione n. 1541 (XV) del

15 dicembre 1960 e Dichiarazione sulle relazioni amichevoli. Il diritto di autodeterminazione, peraltro, è costantemente accompagnato, negli atti internazionali che lo contemplano, dal principio del rispetto dell'unità nazionale e dell'integrità territoriale degli Stati. Ciò implica che, al di fuori delle ipotesi dinanzi delineate, non esiste un diritto all'indipendenza (o all'integrazione in un altro Stato) di eventuali minoranze, etniche o di altra natura. La tutela di queste ultime va garantita nel quadro della protezione internazionale dei diritti umani, senza mettere in discussione l'integrità dello Stato dove sono presenti. È significativo che proprio i principali atti relativi ai diritti delle minoranze, come la Dichiarazione dei diritti delle persone appartenenti a delle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione n. 47/135 del 18 dicembre 1992, e la Convenzione-quadro di Strasburgo del 1° febbraio 1995 per la protezione delle minoranze nazionali, adottata dal Consiglio d'Europa, hanno cura di ribadire che nessuna delle disposizioni in esse contenute può essere interpretata nel senso di autorizzare qualsiasi azione contraria all'integrità territoriale degli Stati. È il caso di precisare che, fuori dall'ambito del diritto all'indipendenza del popoli coloniali o sottoposti con la forza a un regime razzista o straniero – diritto al quale corrispondono, da un lato, l'obbligo dello Stato "oppressore" di accordare l'indipendenza, dall'altro, la facoltà degli Stati terzi di dare il proprio sostegno – il diritto internazionale non vieta fenomeni di secessione, smembramento, annessione, fusione: rispetto a tali fenomeni esso assume una posizione di sostanziale neutralità, prendendo atto solo *ex post* della vicenda verificatasi (e questo sembra il senso del parere della Corte internazionale di giustizia del 22 luglio 2010 sulla dichiarazione d'indipendenza del Kosovo). Ma il diritto internazionale proibisce rigorosamente agli Stati terzi di intervenire in qualsiasi modo per provocare una rottura dell'unità nazionale e dell'integrità territoriale di un altro Stato. Nella situazione della Crimea la tutela della sua popolazione, di etnia russa, andava quindi garantita quale minoranza all'interno dello Stato ucraino. Quanto all'intervento militare russo, determinante per la successiva annessione della Crimea, esso appare palesemente contrario al divieto della minaccia e dell'uso della forza; ma può qualificarsi persino come atto di aggressione, alla luce della citata Dichiarazione dell'Assemblea generale del 14 dicembre 1974, in quanto consistente nell'uso della forza armata contro l'integrità territoriale dell'Ucraina, comportante l'invasione e l'occupazione militare di una parte del territorio di tale Stato e la sua annessione (art. 3, lett. a). Giustificato, anzi doveroso, è pertanto il disconoscimento di tale annessione deciso dall'Unione europea (come dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite). Resta aperta, peraltro, la questione della legittimità delle misure "individuali" decretate dal Consiglio dell'Unione (come già dal Governo statunitense), sotto il profilo della loro motivazione, del rispetto del principio di proporzionalità e dei diritti umani; basti pensare che vari individui sono colpiti da misure repressive solo per avere pubblicamente sostenuto il *referendum* e la presenza russa e che si tratta spesso di cittadini della Crimea (o, meglio, ucraini), i quali non possono certo ritenersi destinatari dell'obbligo di *diritto internazionale* di rispettare l'integrità territoriale del proprio Stato, obbligo posto invece a carico degli Stati terzi. Come pure, pesa sulla coerenza politica (di quella morale non è neppure il caso di parlare!) dei Paesi occidentali il precedente del Kosovo, che non esitammo a bollare immediatamente quale palese aggressione, costellata da numerosi e brutali crimini di guerra, come l'uccisione deliberata di civili con il bombardamento della televisione di Belgrado del 23 aprile 1999, resa ancor più odiosa dall'ipocrita e falsa qualificazione di intervento "umanitario". Ed è giusto – come ha fatto il delegato cubano nell'Assemblea generale (e in termini analoghi quelli del Nicaragua e della Bolivia) – denunciare "the double standards and hypocrisy shown by Western States"; tuttavia, sul piano giuridico, non vi può essere "compensazione" tra illeciti e l'aggressione occidentale contro l'allora Repubblica federale di Jugoslavia, per quanto ben più violenta dell'intervento russo, non può valere ad assolvere quest'ultimo.

A proposito del partenariato per la mobilità tra TUNISIA e UE

di GIOVANNI CELLAMARE*

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

1. Ove si concentri l'attenzione sui rapporti in materia di immigrazione tra l'UE e gli Stati che si affacciano sul Mediterraneo, può notarsi che l'Unione ha stipulato degli accordi di riammissione (di cittadini in condizione irregolare; di cittadini di Stati terzi in situazione irregolare in possesso, almeno al momento dell'ingresso nel territorio della parte richiedente, di un visto o di un permesso di soggiorno validi rilasciati dalla parte richiesta; ovvero di coloro che siano entrati "irregolarmente e direttamente" nel territorio del richiedente, dopo aver soggiornato nel, o essere transitate dal, territorio di quello richiesto) con Paesi dell'est; e che in accordi euro-mediterranei, con Paesi del sud, in vista della riammissione, sono state previste, bensì, delle clausole, di contenuto variabile, non equiparabili operativamente agli accordi richiamati.

Per quanto interessa gli svolgimenti che seguono, davvero poco incisive sono le clausole contenute nell'art. 69, co. 3, dell'Accordo istitutivo di un'Associazione tra la Comunità, i suoi Stati membri e la Tunisia, e nell'art. 63 dell'Accordo di associazione con il Marocco. Si tratta di clausole che recano intenti di collaborazione nella lotta contro le migrazioni illegali, tenendo conto "del principio e della prassi della riammissione", o impegnano le parti a controllare dette migrazioni alla luce del principio e prassi in

parola: quelle clausole, cioè, richiamano implicitamente l'obbligo che il diritto internazionale consuetudinario impone agli Stati di riammettere i propri cittadini. Peraltro, stanti le c.d. "rotte migratorie", dal punto di vista dell'UE, proprio gli accordi con i Paesi più vicini dovrebbero prevedere anche la riammissione dei cittadini di Stati terzi, nei termini prima indicati. Di qui l'importanza dei negoziati su detta riammissione, in previsione dei quali la Commissione ha suggerito un approccio consistente nello stabilire dei collegamenti tra l'attività negoziale in parola e altre politiche dell'UE vantaggiose per gli Stati terzi interessati. Invero, pur prevedendo obblighi reciproci, gli accordi di riammissione svolgono i loro effetti utili essenzialmente a favore degli Stati di immigrazione. Inoltre, l'operare degli accordi può avere conseguenze economiche negative per gli Stati di riammissione: ciò sia a causa della riduzione delle rimesse – perdita accettabile se controbilanciata, ad esempio, da un aumento degli investimenti e di contributi finanziari a favore di quei Paesi –, sia per effetto della riammissione di cittadini di Stati terzi, ritenuta essenziale dall'UE. Ne consegue l'esigenza, efficacemente esposta dalla Commissione, di compensare la conclusione degli accordi con misure vantaggiose per gli Stati terzi. Un siffatto approccio integrato è stato ripreso in alcuni Consigli

europei, con riferimenti, a noi pare, poco incisivi ai collegamenti posti dalla Commissione, nel senso ora indicato.

2. Nella prassi seguita (dalla Comunità e) dall'UE la compensazione di cui si tratta si è avuta a mezzo della conclusione di accordi sulla facilitazione del rilascio dei visti, di cui beneficiano principalmente i cittadini degli Stati terzi. Si ritiene che misure compensative a favore degli Stati terzi, agli scopi indicati, potrebbero derivare dall'attuazione della migrazione circolare e del partenariato per la mobilità. Si tratta di un'idea già delineata dal Consiglio europeo del dicembre 2006. Su richiesta dello stesso e confermando quanto risulta dall'"Approccio globale in materia di migrazione un anno dopo", la Commissione ha fornito indicazioni sulla possibile organizzazione della migrazione circolare, con l'assunzione di una serie di impegni da parte del Paese terzo coinvolto nel partenariato, come la riammissione dei propri cittadini e dei cittadini di Stati terzi. Inoltre, a completamento del "Piano d'azione sull'immigrazione legale", la Commissione ha proposto l'adozione di strumenti volti a incentivare "la circolarità".

Orbene, confermando scelte già risultanti dal Partenariato per la mobilità con il Marocco (ora sostenuto dallo strumento europeo di vicinato: regolamento (UE) n. 232/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento europeo di vicinato), a margine del Consiglio giustizia e affari interni del 3 marzo 2014 è stata adottata una Dichiarazione congiunta che istituisce un siffatto Partenariato tra la Tunisia, l'Unione e i suoi Stati membri partecipanti (Germania, Belgio, Danimarca, Spagna, Italia, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Svezia: ec.europa.eu). Detti partenariati si inseriscono nel quadro della politica dell'Unione in materia di asilo e di immigrazione e vengono a configurarsi come una componente della c.d. dimensione esterna della politica migratoria dell'UE – COM(2011)291 def. –, i cui sviluppi sono potenzialmente



favoriti dal Trattato di Lisbona, come risulta dalla creazione del Servizio europeo per l'azione esterna (decisione 2010/427/UE del Consiglio, del 26 luglio 2010, che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna). Giusta le indicazioni di carattere geniale fornite dalla Commissione – COM(2011)292 def., par. 5 –, si ha riguardo a strumenti flessibili, volti a raffigurare misure a lungo termine comprensive di azioni e progetti operativi congiunti: le stesse dovrebbero risultare vantaggiose per entrambe le parti in modo da gestire con utilità ed efficacia le migrazioni e la mobilità dei cittadini degli Stati parti del partenariato, nonché, per le ragioni già indicate, di altri Paesi, in specie di quelli provenienti dall'Africa subsahariana. In altri termini, si ha riguardo a strumenti volti a incidere sia sulle migrazioni legali (soprattutto di persone qualificate), che su quelle illegali. E ciò, dato l'operare dei diritti individuali nell'ordinamento Unione (art. 6 TUE), nel rispetto di quelli applicabili alle persone interessate.

3. Vale la pena di soffermarsi brevemente su alcuni obiettivi indicati nella Dichiarazione richiamata, ancorché la stessa non sia fonte di “*droits et obligations juridiques relevant du droit international*”. In un quadro in cui oltre 125mila sono state le domande di visto presentate nel 2012 ai consolati in Tunisia degli Stati parti del sistema Schengen (con una concentrazione di domande per la Francia, seguita da Italia e Germania), il partenariato che si intende istituire è fondato sulla reciprocità dei rapporti tra le parti alla Dichiarazione e indica i seguenti obiettivi politici: una migliore gestione della circolazione delle persone per soggiorni brevi e delle migrazioni regolari, il rafforzamento della cooperazione in materia di migrazioni e sviluppo, la prevenzione e lotta contro le migrazioni irregolari, il traffico dei migranti e la tratta di esseri umani, unitamente a una politica efficace in materia di ritorno e di riammissione nel rispetto dei diritti individuali e dei rifugiati; infine l'integrazione dei migranti in condizione regolare. Si tratta di obiettivi che, pur richiamando quelli già presenti nell'approccio globale dell'Unione in materia migratoria, appaiono ambiziosi e, nel loro insieme, di difficile attuazione in una situazione di crisi finanziaria internazionale, caratterizzata da un generale abbassamento del livello di tutela dei diritti individuali e del welfare.

La Dichiarazione dedica spazio prevalente alla mobilità delle migrazioni regolari e alla lotta contro quelle irregolari. Accanto all'indicazione di iniziative funzionali alla corretta gestione della circolazione delle persone, nel primo settore rientra l'avvio di negoziati di un accordo di facilitazione dei visti, come in altri casi, per “*certaines*” categorie di persone – v. pure i riferimenti in COM(2011)292 def., par. 5 –, così anticipando una prospettiva poco concreta per gli ingressi di altre categorie e ponendo in secondo ordine la tutela del lavoro tunisino nell'UE. Per l'altro settore si prevede l'avvio di un negoziato di un accordo di riammissione, “*initié et conclu en parallèle avec la négociation de l'accord de facilitation des visas*”. Il partenariato, dunque, ripropone il tradizionale collegamento tra la conclusione dei due accordi in parola, in un quadro in cui lo Stato terzo è già parte di accordi di riammissione con Stati membri, tradizionalmente meta, come l'Italia, di immigrazione tunisina. Come è facile scorgere, la conclusione di accordi di riammissione con Stati di emigrazione più lontani dall'UE (cfr. l'art. 13 dell'Accordo di Cotonou in combinazione con l'Accordo di riammissione con Capo Verde) potrebbe favorire la conclusione degli accordi con i Paesi di di transito più vicini, come la Tunisia, stante per questi ultimi il ridotto rischio di riammettere i migranti di quegli stessi Stati.

L'inserimento, tra gli obiettivi del Partenariato, della conclusione di un accordo di riammissione appare indicativa dei tempi lunghi che richiedono i negoziati pertinenti, con l'individuazione di incentivi, anche finanziari, aggiuntivi rispetto a quelli già previsti da programmi esistenti. Invero, nella Dichiarazione si ha cura di precisare: “[L]e partenariat pour la mobilité est conçu comme un cadre de coopération à long terme, conforme à l'approche globale sur la question des migrations et de la mobilité et fondé sur le

dialogue politique et la coopération, qui évoluera au fil du temps sur la base des relations existantes entre la Tunisie et l'UE”.

Si è già detto che, nella Dichiarazione, il rispetto dei diritti individuali dei rifugiati è considerato una componente del futuro Accordo di riammissione tra Tunisia e UE. E ciò è in linea con gli accordi finora conclusi dalla CE/UE, i quali recano clausole di non incidenza, degli stessi accordi, “sui diritti, gli obblighi e le responsabilità” dell'UE (della CE), dei suoi Stati membri e degli Stati terzi “derivanti dal diritto internazionale”; e quindi anche dai pertinenti trattati sui diritti umani. È da presumere che siffatte clausole saranno contenute anche nel futuro Accordo con la Tunisia, posto che il medesimo sarà conforme “aux standards de l'UE dans ce domaine”. Si ha riguardo a un aspetto del funzionamento degli accordi di riammissione che meriterebbe di essere rafforzato, con la previsione di un adeguato sistema di garanzie dei diritti individuali: come risulta dall'esperienza ed è stato posto in luce, in particolare, dallo stesso Parlamento europeo (v. ad esempio, il documento expo/b/droi/2007/27, dell'ottobre 2007, PE 385.528), l'operare degli accordi di riammissione può essere causa di violazione di diritti dell'uomo internazionalmente garantiti, nonché del principio di *non refoulement* ove utilizzati in combinazione con la regola del *safe third country* (facilitando, cioè, l'allontanamento dei richiedenti asilo verso uno Stato, di destinazione, di transito, considerato, per l'appunto, sicuro, senza che sia stata esaminata la domanda di protezione internazionale). Si pensi altresì ai dubbi di compatibilità con alcuni diritti individuali dell'operare delle procedure accelerate di riammissione, causa, in particolare, di una valutazione approssimativa delle esigenze di protezione delle persone candidate alla riammissione, in assenza di garanzie procedurali a favore di quelle stesse persone.

Si tratta di aspetti presi in considerazione da raccomandazioni della Commissione volte a rafforzare la protezione di diritti individuali nel quadro degli accordi in parola, nonostante le ricordate clausole di salvaguardia – COM(2011)76 def. –; nello stesso senso, viene in rilievo la posizione del Comitato economico e sociale nel documento su “immigrazione irregolare via mare nella regione euromediterranea” (2014/C/67/07). Ciò posto, l'esigenza di strumenti rafforzati di tutela dei diritti individuali nel quadro di un accordo di riammissione, nonché di garanzia degli stessi, dovrebbe essere particolarmente sentita in vista della stipulazione dell'accordo con la Tunisia. E ciò in considerazione dei risultati dell'inchiesta svolta, su invito del governo di quello Stato, dal *Rapporteur spécial* delle NU per i diritti dei migranti (A/HRC/23/46/Add.1): sinteticamente, nel rapporto (concentrato, si noti, sulla gestione delle frontiere esterne dell'UE nel Mediterraneo), sono state rilevate situazioni preoccupanti di lesione dei diritti individuali in Tunisia, nonché l'assenza di una procedura idonea al riconoscimento in quel Paese dello *status* di rifugiato e di una legislazione in materia di asilo. Siffatti rilievi vanno intesi alla luce delle cause dei movimenti di persone, in cerca di protezione, conseguenti alla c.d. primavera araba e alla considerata possibilità che l'accordo di riammissione potrebbe essere applicato a quelle persone in connessione con il principio del *safe third country*, nel senso a suo tempo indicato.

Su queste basi, dunque, oltre a recare norme volte a dare effettività alla riammissione il futuro accordo dovrebbe recare, in particolare, procedure *attuali* di garanzia a favore delle persone da riammettere, non di semplice controllo successivo all'applicazione degli accordi, come ora generalmente previsto. L'esigenza di valorizzare la tutela dei diritti individuali e dei rifugiati nel funzionamento del Partenariato è rafforzata dalla circostanza che la Dichiarazione prospetta la collaborazione della Tunisia con Agenzie europee di controllo dell'immigrazione irregolare, il cui operare è stato talvolta criticato in quanto non conforme ai diritti in parola (v. ad esempio le notizie disponibili sui siti web www.hrw.org e www.aedh.eu; per la richiesta del Mediatore europeo affinché Frontex controlli essa stessa l'attuazione dei diritti umani v. www.ombudsman.europa.eu).

Intervista al Commissario europeo JOHANNES HAHN

di GIUSEPPE DIMICCOLI*

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

L'Agenda urbana, assieme all'Agenda digitale, è parte integrante della strategia Europa 2020, con un ruolo determinante attribuito alle città. Il "contenitore" dove poter allocare le "smart city", luoghi dove la vita dei cittadini europei dovrebbe migliorare ed essere al passo con i tempi. Johannes Hahn, Commissario europeo per le politiche regionali nella Commissione Barroso II dal 2010, illustra cosa accadrà nei 28 Stati membri.

D.: *Commissario Hahn, quale sarà lo scopo dell'Agenda urbana dell'Unione europea?*

«Sempre più spesso le politiche settoriali dell'UE, esplicitamente o implicitamente, interessano le aree urbane, ma l'impatto sulle città non è sempre coordinato nel modo migliore. Inoltre, la strategia Europa 2020 non ha una dimensione urbana esplicitamente riconosciuta. L'Agenda urbana potrebbe aprire la strada per una più forte dimensione urbana inclusa nelle politiche dell'UE, in particolare nella strategia Europa 2020. Un'agenda urbana potrebbe anche sensibilizzare i responsabili politici e spingerli a considerare attentamente l'impatto delle loro politiche sulle città. Lo scopo del Forum delle Città – al quale hanno partecipato più di 700 soggetti interessati – era innanzitutto arrivare a una discussione. Ma siamo andati oltre. Abbiamo ottenuto l'appoggio forte del Forum per l'idea di un'Agenda urbana per l'UE. Siamo molto contenti che il lavoro sarà portato avanti dalla Presidenza italiana, che presenterà un progetto di Agenda entro la fine dell'anno».

D.: *Secondo lei, renderà la vita dei cittadini più facile? Quali sono i criteri utilizzati per fare in modo che ciò avvenga?*

R.: «Tutto quello che facciamo nell'ambito della Politica regionale mira, in ultima analisi, a migliorare la qualità della vita delle persone. Quando parliamo di crescita, stiamo parlando di una prospettiva per il futuro, con l'obiettivo di favorire quella prosperità per le persone, per i loro figli e i loro nipoti, che attualmente manca. Sappiamo quali sono le sfide principali che le persone si trovano ad affrontare nelle città: la povertà, la disoccupazione, l'esclusione sociale, l'inquinamento, per esempio. Affrontare tutto questo, attraverso una serie di azioni diversificate, sarà il nostro obiettivo».

D.: *Che risorse finanziarie sono disponibili per le aree urbane?*

R.: «Le città coniugano opportunità (innovazione, spinta economica, misure per affrontare i cambiamenti climatici) e le nostre principali sfide (disoccupazione, esclusione sociale, inquinamento). Gran parte delle politiche possono avere risultati solo se producono un vero impatto nelle città. Circa il 70% del Pil europeo è prodotto proprio nelle città. Ecco perché sto premendo per dare più attenzione alle città. Prevedo che più del 50% degli investimenti del FESR nel periodo 2014-2020 sarà effettuato nelle città – di questo, per la prima volta abbiamo detto che il 5% dovrebbe essere destinato a progetti di investimenti integrati e azioni per sostenere lo sviluppo sostenibile urbano. Le città e le autorità cittadine dovrebbe avere almeno la responsabilità per la selezione dei progetti mentre questi ultimi dovrebbero far parte delle loro strategie integrate. In termini concreti, 330 milioni di euro saranno disponibili per azioni sperimentali e innovative o per progetti pilota nelle città europee».

D.: *Secondo lei, il dialogo tra la Commissione e gli altri livelli di governo è adeguato?*

R.: «Per quanto riguarda la dimensione urbana, non credo che il dialogo sia sufficientemente coordinato. Questo è anche uno degli obiettivi chiave dell'Agenda. Essa potrebbe migliorare la qualità del policy making sia a livello UE che a quello nazionale».



D.: *Con che strumenti l'UE intende contrastare la povertà crescente nelle zone urbane?*

R.: «Sì, infatti, la povertà è una delle sfide più pressanti per le nostre città e per questo dev'essere al centro di una futura Agenda urbana per l'UE. Ho sempre ritenuto che nelle nostre città si può trovare il meglio e il peggio. Attraverso la Politica regionale abbiamo già avviato una serie di azioni per aiutare gli immigrati a integrarsi, sosteniamo le microimprese, il trasporto pubblico e i quartieri più disagiati, finanziamo l'efficienza energetica, edilizia popolare, combattiamo la povertà energetica. Ovviamente, creare le condizioni una crescita durevole e sostenibile è il miglior modo per combattere la povertà. Per esempio, spesso il FESR combinato con programmi di formazione, cofinanziati dal FSE, promuove l'imprenditoria, le start-ups e le microimprese».

D.: *Lei ha incontrato l'ex ministro Carlo Trigilia nei giorni scorsi. Che impressione ha avuto?*

R.: «Sì, ho incontrato il Ministro al Forum urbano ma l'avevo già incontrato varie volte. La vediamo allo stesso modo su quanto stiamo cercando di fare nel nuovo periodo di programmazione e le sfide che ci troviamo davanti. Abbiamo discusso la preparazione del cosiddetto Accordo di partenariato che governerà l'utilizzo dei fondi strutturali in Italia (più di 33 miliardi di euro) per i prossimi 10 anni. Abbiamo accolto la bozza inviata dalle Autorità italiane in dicembre. Mi attendo dall'Italia anche una strategia forte per rilanciare l'economia attraverso un forte accento sul sostegno alla ricerca, lo sviluppo e l'innovazione».

D.: *Come la Puglia e il Mezzogiorno possono beneficiare di questo processo?*

R.: «In molti casi, le città del Mezzogiorno stanno subendo gli effetti più aspri delle sfide quali la disoccupazione, l'inquinamento, l'esclusione sociale quindi è naturale che se abbiamo un approccio più unitario ed efficace sulle questioni urbane, potranno beneficiarne. Ma penso anche che stiamo già affrontando molte di queste sfide attraverso la Politica regionale. Sono incoraggiato che, da quanto visto fin ora, la strategia delle Autorità italiane riflette una forte dimensione urbana nei programmi pianificati per le regioni e attraverso il programma nazionale per le aree metropolitane. Tali aree, definite per legge, nel sud sono Bari, Napoli, Reggio Calabria, Cagliari, Catania, Messina e Palermo. Città di medie dimensioni e i poli urbani regionali (essenzialmente le principali città regionali e provinciali) saranno soggette ai programmi operativi regionali. Questi interventi coprirebbero aree come la modernizzazione dei servizi urbani, i trasporti e la mobilità, l'efficienza energetica e le rinnovabili nell'edilizia pubblica per esempio. Ci sarà un focus anche sull'inclusione sociale – asili e servizi per l'infanzia, servizi per gli anziani, edilizia popolare, infrastrutture culturali e servizi a favore della partecipazione nell'istruzione e volti a ridurre l'abbandono scolastico. Pensiamo inoltre che attirare aziende ad elevato valore aggiunto, mettendo a loro disposizione dei servizi imprenditoriali d'avanguardia, può essere uno degli obiettivi chiave nel 2014-2020 per il sud e per il resto del Paese».

D.: *Come dovrebbe essere una "smart city" secondo lei?*

R.: «Le città intelligenti hanno bisogno di adottare un approccio integrato al loro sviluppo e la loro transizione verso una società della conoscenza, sulla innovazione sociale, organizzativa e tecnico. Inoltre dovrebbero sviluppare nuovi percorsi educativi in un ambiente imprenditoriale favorevole».

(twitter@peppedicicoli)

APPROFONDIMENTI

RELAZIONI ESTERNE

l'intervista



Il “nuovo quadro” della Commissione per lo STATO DI DIRITTO

di IVAN INGRAVALLO

La comunicazione presentata dalla Commissione l'11 marzo 2014 ha tutte le carte in regola per far fare un salto di qualità all'Unione europea sotto il profilo politico. Il documento COM(2014)158 def., intitolato *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, ridisegna infatti il ruolo di controllo politico esercitabile dalla Commissione europea nei confronti degli Stati membri, con riferimento al rispetto da parte loro della *rule of law*. Si tratta di un significativo passo in avanti della Commissione, dopo le titubanze (e le critiche) che hanno caratterizzato l'approccio di questa istituzione nei confronti dei numerosi provvedimenti in senso antidemocratico adottati in alcuni Stati membri, in particolare dal Governo ungherese, negli ultimi anni. La scelta della Commissione Barroso, in scadenza di mandato, di approvare questa comunicazione così importante la configura quale significativa eredità per la futura Commissione e costituisce un importante elemento di dibattito per le elezioni del nuovo Parlamento europeo, dalle quali dipenderanno anche le scelte in merito alla prossima Commissione. Non è neppure da escludere che la scelta di rendere pubblica la comunicazione alla vigilia delle elezioni ungheresi per il rinnovo del Parlamento nazionale abbia anche inteso inviare un messaggio agli elettori di questo Stato membro dell'UE; queste elezioni, svoltesi il 9 aprile, hanno peraltro confermato il netto successo del partito conservatore guidato dal Primo ministro Viktor Orbán (pur in calo rispetto alle precedenti consultazioni, ha ottenuto la maggioranza dei 2/3 dei seggi parlamentari) e l'ascesa ulteriore della forza politica di estrema destra Jobbik.

Il documento presentato l'11 marzo, pur sintetico, appare ricco di contenuti significativi: all'analisi dell'importanza dello Stato di diritto quale valore fondamentale dell'Unione europea, segue la constatazione dell'assenza di un meccanismo giuridico-politico intermedio tra la procedura di infrazione prevista



dall'art. 258 TFUE e i meccanismi di sanzione di cui all'art. 7 TUE, per terminare con l'identificazione di un “nuovo quadro” per rafforzare lo Stato di diritto, articolato in tre fasi. La comunicazione è ricca di riferimenti alla prassi e alla giurisprudenza delle istituzioni UE e del Consiglio d'Europa (Corte europea dei diritti dell'uomo, Commissione di Venezia, Comitato dei ministri) in materia di *rule of law*, ed è accompagnata da un allegato contenente numerosi pertinenti riferimenti giurisprudenziali.

La Commissione, in questa comunicazione, afferma nettamente che il “nuovo quadro” non richiede una modifica dei Trattati europei e “si fonda sulle competenze conferite alla Commissione dai trattati vigenti”, senza richiamare specifiche disposizioni. Sembra allora che tale competenza vada ricavata dal generale potere attribuito alla Commissione di promuovere l'interesse generale dell'Unione e adottare le iniziative appropriate a tal fine, secondo l'art. 17 TUE. L'indicazione espressa della non necessità di modificare i Trattati per rendere operativo il nuovo meccanismo di controllo descritto nella comunicazione porta a due riflessioni opposte: da un canto, è un segnale importante rivolto a tutti gli Stati membri affinché rispettino le regole dello Stato di diritto;

dall'altro, ci si chiede come mai la Commissione abbia dovuto attendere quattro anni, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, per fare questo passo. Così come più di dieci anni, forse troppi, sono trascorsi dalla importante comunicazione COM(2003)606 def., del 15 ottobre 2003, dedicata ai meccanismi sanzionatori di cui all'art. 7 TUE, intitolata *Rispettare e promuovere i valori sui quali è fondata l'Unione*.

Nel documento dell'11 marzo 2014 la Commissione riconosce il principio dello Stato di diritto come “spina dorsale di ogni democrazia costituzionale moderna” ed afferma che esso è progressivamente divenuto il modello organizzativo predominante del diritto costituzionale moderno e, non senza enfasi, anche delle organizzazioni internazionali, al fine di disciplinare l'esercizio dei pubblici poteri, garantendo che questi agiscano entro i limiti fissati dalla legge. Inoltre, l'istituzione ricorda che si tratta di uno dei valori su cui si fonda l'Unione, qualificandolo come “valore principale”, nonché di un criterio da adempiere per divenire Stato membro. Secondo la Commissione, inoltre, il rispetto per lo Stato di diritto acquista rilevanza sotto il profilo della fiducia dei cittadini europei e delle autorità nazionali nei sistemi giuridici di tutti gli altri Stati membri,

incidendo in particolare sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne.

Nonostante il contenuto preciso della nozione di Stato di diritto non sia coincidente nei diversi Stati membri, appare di grande rilievo la scelta della Commissione di identificare, sulla scorta della menzionata giurisprudenza della Corte di giustizia e dei documenti del Consiglio d'Europa, il nucleo sostanziale della nozione di Stato di diritto come valore comune dell'Unione, in linea del resto con la consolidata prassi di interpretare in maniera autonoma il diritto europeo. Secondo la Commissione, quindi, tale nozione (alquanto ampia) riunisce i principi di legalità, certezza del diritto, divieto di arbitrarietà del potere esecutivo, indipendenza e imparzialità del giudice, controllo giurisdizionale effettivo, uguaglianza davanti alla legge. L'istituzione afferma inoltre che "tali principi non sono meri requisiti procedurali formali, bensì il mezzo per garantire il rispetto della democrazia e dei diritti dell'uomo", poiché lo Stato di diritto è ad essi intrinsecamente connesso.

Identificata la nozione di Stato di diritto, la Commissione passa a motivare l'esigenza di disciplinare un "nuovo quadro" dell'Unione a tale riguardo, da attivare quando i meccanismi statali di garanzia dello Stato di diritto non funzionano, comportando una "minaccia sistemica" per l'intera Unione. La Commissione riconosce l'inadeguatezza della procedura di infrazione ai sensi dell'art. 258 TFUE a fronteggiare ogni tipologia di minaccia alla *rule of law* negli Stati membri, poiché tale procedura è attivabile solo se si tratta di una violazione di una disposizione di diritto europeo (limite che discende dallo stesso TFUE). Allo stesso tempo, essa rileva come l'attivazione dei meccanismi di sanzione politica di cui all'art. 7 TUE, pur attivabile anche al di fuori dei settori disciplinati dal diritto europeo, possa avvenire solo in caso di un "evidente rischio di violazione grave" (meccanismo preventivo *ex art. 7, par. 1, TUE*) o di "violazione grave e persistente" (meccanismo sanzionatorio *ex art. 7, par. 2, TUE*), da parte di uno Stato membro, dei valori posti dall'art. 2 TUE. La procedura di cui all'art. 7 TUE può essere attivata solo al superamento di "soglie" alquanto elevate, il che lascia un vuoto di intervento rispetto a situazioni di minaccia allo Stato di diritto serie, ma non drammatiche. A fronte di ciò, la Commissione stabilisce il "nuovo quadro", finalizzato a fare chiarezza e a rendere maggiormente prevedibili le sue future azioni rispetto a rischi di minacce sistemiche allo Stato di diritto in uno dei Membri dell'Unione europea, prima che i comportamenti statali possano raggiungere la soglia di evidente rischio di violazione grave, che farebbe scattare i meccanismi di cui all'art. 7 TUE.

Il carattere "sistemico" della minaccia allo Stato di diritto – per ricostruire il significato di tale espressione, la comunicazione richiama la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo e di quella di Strasburgo, a conferma dell'interrelazione tra i due sistemi giuridici, dell'Unione e del Consiglio d'Europa – è connesso a situazioni di rischio per i principi che, poc'anzi richiamati, compongono la nozione di Stato di diritto: il rispetto dell'ordinamento politico, istituzionale e/o giuridico di uno Stato UE, nonché della sua struttura costituzionale; la separazione dei poteri; l'indipendenza o l'imparzialità della magistratura. Il "nuovo quadro", che sarà applicato nei confronti di tutti gli Stati membri secondo i medesimi criteri, entrerà in funzione nel momento in cui risulteranno inefficaci i meccanismi nazionali di garanzia dello Stato di diritto.

L'ultima parte della comunicazione in commento è dedicata alla descrizione delle tre fasi in cui si articola il "nuovo quadro", tutte gestite dalla Commissione: valutazione; raccomandazione; *follow-up* della raccomandazione. Si tratta di fasi che, caratterizzate da principi comuni – dialogo con lo Stato membro coinvolto, garanzia di una valutazione obiettiva approfondita, parità di trattamento degli Stati membri, indicazione di rapide azioni concrete per evitare che la minaccia sistemica divenga un evidente rischio di violazione grave dei valori dell'Unione –, ricordano la procedura di infrazione più volte menzionata, non solo per il ruolo centrale assegnato alla Commissione (il Consiglio e

il Parlamento dovranno essere informati regolarmente ed esaurientemente), ma anche per le scansioni temporali e le modalità attorno alle quali si articola il "nuovo quadro".

La prima fase prevede una valutazione preliminare della Commissione che, qualora ritenga esistente una situazione di minaccia sistemica, trasmette allo Stato membro un "parere" sullo Stato di diritto. In questa fase la Commissione, che può servirsi della consulenza e dell'assistenza di soggetti terzi quali l'Agenzia europea dei diritti fondamentali o gli organi del Consiglio d'Europa, manterrà la riservatezza sul contenuto di tale parere, limitandosi a rendere noto l'avvio della valutazione e l'invio del parere. La seconda fase, eventuale e attivabile qualora la situazione non sia stata risolta a seguito della trasmissione del parere allo Stato in questione, si caratterizza per l'invio da parte della Commissione di una "raccomandazione" sullo Stato di diritto, qualora l'istituzione ritenga che vi siano prove oggettive di una minaccia sistemica e che le autorità nazionali non stiano intervenendo per risolverla. Tale raccomandazione indicherà con chiarezza i motivi che spingono la Commissione ad agire e conterrà un invito allo Stato membro coinvolto a porre rimedio alla minaccia sistemica, anche con l'indicazione di misure specifiche, nonché di un termine entro il quale agire. In questa seconda fase è disposto che la Commissione renda noto all'opinione pubblica l'invito rivolto allo Stato in questione e il suo contenuto essenziale. Infine, nella terza fase, anch'essa eventuale, la Commissione controllerà come lo Stato accusato di portare una minaccia sistemica alla *rule of law* abbia dato seguito alla sua raccomandazione entro il termine stabilito e, qualora non si ritenga soddisfatta, l'istituzione potrà attivare i meccanismi di cui all'art. 7 TUE.

In conclusione ci sembra che, pur se tardiva, l'iniziativa assunta dalla Commissione di istituire un "nuovo quadro" di controllo sul rispetto dello Stato di diritto nell'Unione europea vada certamente valutata con favore. Sono elementi positivi l'individuazione del significato (autonomo) di tale nozione, la valorizzazione della prassi non solo dell'Unione, ma anche del Consiglio d'Europa, l'opzione di concentrare sulla sola Commissione, organo indipendente e che agisce nell'esclusivo interesse dell'Unione, nonché, sotto il profilo giuridico, l'affermazione della non necessità di modificare i Trattati istitutivi per attivare la nuova procedura, che in effetti va a colmare un vuoto nell'ambito dei meccanismi di controllo dell'Unione europea sui comportamenti dei suoi Stati membri. La Commissione Barroso si avvia a concludere il suo mandato con una scelta forte nel senso dell'affermazione dell'Unione europea come portatrice di valori. Spetterà probabilmente alla prossima Commissione scegliere se e come utilizzare il "nuovo quadro" che emerge dalla comunicazione dell'11 marzo 2014.



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



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

di **MARIA VITTORIA ZECCA***

* Dottore di ricerca in Diritto internazionale e dell'Unione europea dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Con il regolamento (UE) n. 230/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, adottato l'11 marzo 2014 con procedura legislativa ordinaria, l'Unione europea ha inteso istituire uno strumento che le permetta di contribuire alla stabilità e alla pace, avente applicazione dal 1° gennaio 2014 sino al 31 dicembre 2020. Esso subentra al regolamento (CE) n. 1717/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, i cui effetti hanno avuto termine il 31 dicembre 2013.

Le misure adottate nel regolamento dovrebbero essere complementari e coerenti con le norme previste nel titolo V TUE – relativo alla politica estera e di sicurezza comune – e nella parte V TFUE, concernente l'azione esterna dell'Unione (art. 2, par. 2).

In particolare, per quanto riguarda il profilo della complementarità, il regolamento afferma che le misure previste avranno attuazione solo se gli strumenti di assistenza esterna dell'Unione già contemplati nei Trattati non riescano a fornire una risposta efficace (art. 2, par. 3). Al tempo stesso, tali misure si pongono sulla scia di quanto affermato nelle conclusioni del Consiglio europeo svoltosi a Göteborg il 15 e 16 giugno 2001. In tale documento è stato approvato il programma dell'Unione europea per la prevenzione dei conflitti violenti, nel quale si evidenzia l'importanza degli strumenti di cooperazione allo sviluppo ai fini del raggiungimento del suddetto obiettivo. Inoltre, in un successivo documento, ossia le conclusioni del Consiglio

sulla risposta dell'Unione alle situazioni di fragilità (19 novembre 2007), è stato sottolineato come le politiche di cooperazione allo sviluppo debbano essere basate sulla stretta connessione tra sviluppo e sicurezza, ponendo una particolare attenzione nei confronti dei cambiamenti climatici, delle questioni ambientali, oltre che delle tematiche relative alla migrazione. Andando nello specifico, il regolamento 230/2014 intende approntare misure di risposta adeguate da parte dell'Unione europea al verificarsi di tre diverse tipologie di avvenimenti: in una situazione di crisi o al delinearsi di una crisi; nel periodo precedente o successivo al conflitto, ai fini di prevenzione o di ricostruzione della pace; a fronte di minacce globali e

transregionali alla pace, alla sicurezza internazionale e alla stabilità (art. 1, par. 4).

Relativamente al primo settore, l'assistenza tecnica e finanziaria fornita dall'Unione europea prevede misure volte, *inter alia*, a sostenere l'attività delle organizzazioni internazionali e regionali, nonché degli attori statali e della società civile. Inoltre, tra gli obiettivi perseguiti dal regolamento rileva la ricostituzione del tessuto politico degli Stati interessati, da realizzare tramite il sostegno allo sviluppo di istituzioni statali democratiche e pluralistiche, alla nascita di organizzazioni della società civile e all'affermazione di una cultura di rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, della democrazia e dello Stato di



diritto. Non meno importante appare il sostegno ai tribunali penali internazionali e a quelli speciali nazionali, nonché alle commissioni che permettano l'accertamento delle violazioni dei diritti umani avvenute durante un conflitto armato. Le misure previste dal regolamento sono volte anche a favorire il rilancio della struttura economica, da avviare tramite un'opera di ricostruzione delle infrastrutture e favorendo un accesso equo alle risorse naturali e la loro gestione trasparente. Nondimeno, riteniamo significative le misure finalizzate a sostenere il ruolo delle donne, sia nell'ambito delle istituzioni statali, che nel settore della società civile, avendo inoltre particolare riguardo alla loro tutela da episodi di violenza di genere che possono verificarsi nel corso di un conflitto. Tale approccio a sostegno della figura femminile è in sintonia con l'impegno assunto dal Consiglio l'8 dicembre 2008 ad attuare le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite – 1325(2000) e 1820(2008) – relative alle donne, alla pace e alla sicurezza (art. 3, par. 2).

Nel secondo settore precedentemente citato, relativo alla prevenzione dei conflitti e alla costruzione della pace, il regolamento 230/2014 pone l'attenzione, *inter alia*, sull'importanza di un'analisi dei rischi relativi all'eventuale scoppio di un conflitto, nonché sul rafforzamento delle missioni civili di stabilizzazione. Innovando rispetto a quanto stabilito nel precedente regolamento 1717/2006, si fa inoltre riferimento alla necessità di porre un freno all'utilizzo delle risorse naturali per il finanziamento dei conflitti e al conseguente sostegno ai sistemi di certificazione quali il processo di Kimberley, al fine di ostacolare tale prassi (art. 4, par. 1, lett. e). Pertanto, le misure di assistenza in tale ambito hanno riguardo in particolar modo al trasferimento di competenze, allo scambio di informazioni e alla formazione e alla fornitura di servizi (art. 4, par. 2, lett. a).

Infine, in relazione al terzo ambito in cui l'Unione europea intende fornire assistenza tecnica e finanziaria, ossia il settore delle minacce globali alla pace, alla sicurezza internazionale e alla stabilità, degne di nota sono le misure previste dal regolamento 230/2014 al fine di sostenere la capacità delle autorità giudiziarie e civili nella lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata. Innanzitutto, è sottolineata l'importanza della cooperazione tra singoli Stati o organizzazioni internazionali e regionali (art. 5, par. 3, lett. a); in secondo luogo, appare determinante la necessità di potenziare la legislazione antiterrorismo, nonché l'applicazione del diritto finanziario, del diritto doganale e del diritto dell'immigrazione (art. 5, par. 3, lett. c). Tuttavia, è importante sottolineare come il regolamento 230/2014 dedichi una maggiore attenzione, rispetto al precedente regolamento 1717/2006, al fatto che le misure adottate nell'ambito della lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata debbano essere conformi al rispetto del diritto internazionale umanitario. L'art. 10 del regolamento prevede l'impegno della Commissione a garantire la tutela dei diritti umani, sia per quanto riguarda la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti, sia per ciò che concerne il rispetto del giusto processo, in particolare tramite la tutela del diritto alla presunzione di innocenza, del diritto a un processo equo e dei diritti della difesa. È inoltre previsto un potere di controllo da parte della Commissione, la quale "sorveglierà attentamente" il rispetto degli obblighi a tutela del diritto internazionale umanitario (art. 10, par. 3).

Un ulteriore settore che può costituire una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale è costituito dal possibile utilizzo di materiale chimico, biologico, radiologico o nucleare. Al fine di contrastare tale pericolo, il regolamento prevede misure volte alla promozione di attività di ricerca civile, nonché a potenziare le prassi di sicurezza, relativamente agli edifici dove sono conservati tali materiali. Inoltre, appare importante rafforzare i controlli da parte

delle autorità civili sui traffici illeciti di materiali chimici, biologici, radiologici o nucleari, nonché sviluppare misure efficaci che permettano di affrontare eventuali emergenze o catastrofi (art. 5, par. 4).

Il regolamento 230/2014 prevede, inoltre, diverse tipologie di finanziamento in base all'azione stabilita. In particolare, rilevano le misure di assistenza straordinaria che l'Unione europea può adottare di fronte a una situazione di crisi. Tuttavia, queste misure rispondono a specifici requisiti: devono rientrare nel campo di applicazione generale del regolamento e nell'ambito degli obiettivi specifici relativi ad una situazione di crisi; devono avere una durata limitata di diciotto mesi, eventualmente prorogabile fino a sei mesi per due volte, ma non estendibile oltre i trenta mesi; e dovrebbero comunque essere ammissibili al finanziamento nell'ambito di altri strumenti di assistenza esterna dell'Unione (art. 3, par. 3). Significative sono, inoltre, le previsioni del regolamento che statuiscono poteri di controllo da parte del Consiglio e del Parlamento europeo su tali misure di assistenza straordinarie. In particolare, la Commissione ha il dovere di informazione preventiva nei confronti del Consiglio relativamente alla natura, agli obiettivi e agli importi finanziari delle suddette misure, nonché su eventuali modifiche da apportare. Inoltre, al massimo entro tre mesi dalla loro adozione, essa è tenuta ad inviare una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio, al fine di informare tali istituzioni sul contesto e sulla motivazione di tale misura. Per ciò che concerne invece le misure di finanziamento degli altri due settori presi in considerazione dal regolamento, esse sono stabilite tramite programmi indicativi pluriennali che assegnano i finanziamenti in base alle esigenze delle regioni considerate, secondo quanto affermato nei documenti di strategia tematici, redatti grazie alla collaborazione tra l'Unione europea e gli Stati o le regioni interessate. Elemento importante nella programmazione delle suddette misure di finanziamento è una stretta consultazione tra Unione europea e Stati membri, al fine di assicurare la complementarità, la cui importanza nell'attuazione delle misure previste dal regolamento è già stata precedentemente affermata (art. 8).

Un aspetto positivo da sottolineare è, inoltre, il potenziamento del ruolo svolto dal Parlamento europeo nell'ambito delle procedure previste dal regolamento 230/2014. Oltre ai già citati poteri di controllo sulle misure di assistenza straordinaria, in esso si sottolinea infatti come la Commissione o il Servizio europeo per l'azione esterna, debbano avere uno scambio di informazioni con il Parlamento europeo. È inoltre ricordato il diritto di accesso ai documenti, attribuito al Parlamento, al fine di esercitare l'attività di controllo prevista dal regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione. In tale ambito, appare quindi importante quanto affermato nella Dichiarazione della Commissione europea relativa al dialogo strategico con il Parlamento, annessa al regolamento in esame, in cui si sottolinea come la Commissione, prima di stabilirne la programmazione, debba presentare al Parlamento europeo i documenti relativi alle problematiche delle diverse regioni e alle eventuali possibilità di intervento, dovendo inoltre prendere in considerazione la posizione espressa da tale istituzione. Inoltre, la Commissione dovrà consultare il Parlamento in occasione del riesame intermedio e in merito a qualsiasi revisione dei documenti di programmazione durante l'intero periodo di validità del regolamento. Tale ampliamento delle competenze del Parlamento europeo nei processi decisionali è in linea con la riforma dei Trattati istitutivi avvenuta a Lisbona ed è da valutare positivamente, nella prospettiva di una maggiore democraticità dell'Unione europea anche in ambito PESC.



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

di VALERIA DI COMITE

Con due sentenze del 12 marzo 2014 (rispettivamente nelle cause C-456 e 457/12) la Grande sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea è tornata ad affrontare la delicata questione del diritto dei cittadini europei che risiedono nel proprio Stato di appartenenza a mantenere unita la propria famiglia composta anche da cittadini di Stati extra-UE.

Il diritto al ricongiungimento familiare è attualmente previsto dalla direttiva 2004/38/CE per i cittadini europei c.d. "dinamici", si tratta in altri termini di un diritto riconosciuto esclusivamente a quei cittadini che abbiano esercitato "la libera circolazione" spostandosi e soggiornando in uno Stato membro diverso da quello di cui hanno la cittadinanza. Ai termini dell'art. 3 della suddetta direttiva essa si applica "[...] a qualsiasi cittadino dell'Unione che si rechi o soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza, nonché ai suoi familiari [...] che accompagnino o raggiungano il cittadino medesimo". In particolare ai sensi dell'art. 7, par. 2 della direttiva, il diritto di soggiorno stabilito per i cittadini degli Stati membri "è esteso ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro quando accompagnino o raggiungano nello Stato membro ospitante il cittadino dell'Unione" che rispetti i requisiti previsti dalla normativa di riferimento affinché gli sia riconosciuto il diritto di soggiornare per un periodo superiore ai tre mesi.

Dalla lettera dell'art. 7, par. 2 si evince che il diritto al ricongiungimento con i propri familiari di origine extra-UE è stabilito nell'ordinamento dell'Unione in funzione del completamento del diritto del cittadino UE che intenda soggiornare in uno Stato membro diverso dal proprio. Tuttavia, le complesse situazioni che si concretizzano nella vita quotidiana dei cittadini dell'Unione hanno messo in luce come il dettato normativo sia insufficiente a chiarire i limiti effettivi del diritto a mantenere la famiglia unita e la Corte di giustizia ha dovuto più volte affrontare tale questione per delinearne meglio i contorni.

Le due sentenze del 14 marzo 2014 ri-

guardavano due aspetti diversi della complessa questione se i cittadini dell'Unione che soggiornano nel proprio Stato membro abbiano diritto a ottenere il ricongiungimento familiare in base al diritto dell'Unione europea. In altri termini, in quali situazioni può ritenersi applicabile la direttiva 2004/38/CE? E qualora la medesima non sia applicabile si può comunque desumere da altre disposizioni dell'ordinamento UE un diritto a mantenere unita la famiglia? E a quali condizioni?

Dall'esame dei casi concreti vedremo come la Grande sezione ha ulteriormente chiarito i limiti del diritto al ricongiungimento. Una premessa è comunque necessaria: nei quattro casi di specie all'origine di queste due recenti sentenze esisteva sempre un collegamento con il diritto dell'Unione europea dovuto alla circostanza che i cittadini dell'Unione avevano tutti esercitato una libertà prevista dai Trattati. Per questo motivo tali casi si discostano da quel filone della giurisprudenza della Corte di giustizia che trova il suo *leading case* nella sentenza *Ruiz Zambrano* (dell'8 marzo 2011, C-349/09, per la quale sia consentito un rinvio a Di Comite V., *Maggiori diritti sociali per i genitori dei cittadini europei*, in *Sud in Europa*, maggio 2011, reperibile *online*).

I fatti delle controversie che hanno dato origine alla prima sentenza in commento (causa C- 456/12, *O c. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, e *Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel c. B*) riguardano due diversi procedimenti principali. A causa della peculiarità di questi due casi di specie è opportuno precisare analiticamente i fatti. Il primo procedimento concerne un cittadino nigeriano (ricorrente O) sposato con una cittadina dei Paesi Bassi (referente O) nel 2006. Il ricorrente aveva vissuto in Spagna, a Malaga, tra il 2007 e il 2010. Nel 2009 in tale comune aveva registrato la sua conviven-



za con la referente O. Quest'ultima, non avendo trovato lavoro in Spagna, dopo solo 2 mesi era rientrata nei Paesi Bassi mentre il marito era rimasto a Malaga essendo in possesso di un documento di soggiorno in qualità di familiare di un cittadino UE. La cittadina olandese si era più volte recata in Spagna per visitare il marito nei periodi di vacanza. Nel 2010 il ricorrente si era trasferito nei Paesi Bassi registrandosi allo stesso indirizzo della moglie. Le autorità competenti avevano però rigettato la richiesta di rilasciargli un documento di soggiorno e avverso tale decisione il ricorrente aveva presentato il ricorso che è all'origine della controversia portata, in via incidentale, alla cognizione della Corte di giustizia.

Il secondo procedimento principale relativo alla causa C-456/12 riguarda l'appello presentato dal Ministero dell'immigrazione olandese avverso la sentenza che accoglieva il ricorso del sig. B di cittadinanza marocchina e coniugato con una cittadina olandese. In questo caso il sig. B e la referente B ancor prima di sposarsi avevano convissuto nei Paesi Bassi per alcuni anni, a partire dal 2002. Nel 2005 però il Sig. B era stato dichiarato persona non grata a causa di una condanna penale dovuta al possesso di un passaporto falso. Il cittadino marocchino si era pertanto trasferito in Belgio, a Retie, ove aveva vissuto dal 2005 al 2007 in un appartamento affittato dalla referente B e ove quest'ultima si recava ogni fine settimana. Tut-

tavia, nell'aprile 2007 il Sig. B dovette rientrare in Marocco poiché le autorità del Belgio erano venute a conoscenza della dichiarazione di "persona non grata" decisa nei Paesi Bassi. Nel luglio 2007 i signori B contraevano matrimonio in Marocco, nel 2008 il sig. B chiedeva la revoca della suddetta dichiarazione e la sua domanda veniva accolta nel marzo 2009. Nel giugno 2009 il Sig. B raggiungeva la moglie nei Paesi Bassi e chiedeva un documento di soggiorno che però gli veniva rifiutato. Avverso la decisione di rigetto il Sig. B aveva presentato il ricorso che ha dato origine al procedimento principale.

Il giudice del rinvio, dovendosi pronunciare sulla correttezza della posizione del Ministero dei Paesi Bassi in relazione al rifiuto di accordare il documento di soggiorno in qualità di familiari di cittadini dell'UE, in sostanza, chiedeva alla Corte di chiarire se la direttiva 2004/38 trovasse applicazione anche rispetto alla situazione di cittadini che chiedono un diritto di soggiorno per i propri familiari quando rientrano nello Stato membro di cui sono cittadini. A tal fine bisognava però determinare il significato di "soggiorno" in uno Stato membro diverso dal proprio e, in particolare, se anche brevi soggiorni eventualmente ripetuti nel tempo potessero far sorgere un diritto al ricongiungimento familiare.

Per quanto concerne il primo aspetto, ossia la possibilità di chiedere il ricongiungimento rispetto alla situazione di cittadini che rientrano nel proprio Stato nazionale, la Corte ha ripreso i principi già enunciati nelle sentenze *Singh* (del 7 luglio 1992, causa C-370/90) ed *Eind* (dell'11 dicembre 2007, causa C-291/05). La prima sentenza era stata pronunciata ancor prima che venisse stabilita la cittadinanza dell'Unione e la Corte aveva già riconosciuto che in base al diritto comunitario qualora un lavoratore avesse soggiornato con un familiare straniero per un periodo superiore all'anno e mezzo in uno Stato membro diverso dal proprio al rientro nel suo Stato il familiare avrebbe dovuto beneficiare di un diritto di soggiorno derivato anche in quest'ultimo Stato. Tale soluzione trovava la sua *ratio* nella circostanza che un eventuale diniego di un diritto di soggiorno derivato per i familiari quando si rientra nel proprio Stato membro avrebbe potuto dissuadere il cittadino dal lasciare il proprio Stato per esercitare un'attività lavorativa in un altro Stato membro, perché non avrebbe avuto la certezza di "poter proseguire, dopo il suo rientro nel suo Stato membro di origine, una vita familiare, eventualmente iniziata, per effetto del matrimonio o del ricongiungimento familiare, nello Stato membro ospitante". In altri termini il ragionamento della Corte riposava sull'effetto dissuasivo rispetto all'esercizio delle libertà previste dai Trattati. La medesima posizione si riscontra anche nella sentenza *Eind* successiva all'istituzione della cittadinanza. Questa logica continua a permeare la posizione della Corte di giustizia anche nella più recente sentenza del 12 marzo. La Grande sezione esclude che possa trovare applicazione la direttiva 2004/38, in quanto quest'ultima disciplina il ricongiungimento familiare nello Stato ospitante e non nello Stato di appartenenza. Tale direttiva viene però presa come punto di riferimento per individuare il contenuto del diritto al ricongiungimento che una volta accordato nello Stato ospite deve continuare a sussistere al rientro nello Stato di appartenenza del cittadino dell'Unione. La Corte conia così il nuovo concetto di "soggiorno effettivo". Per valutare se il cittadino dell'Unione abbia diritto a mantenere l'unità familiare al suo rientro nel proprio Stato, secondo la Corte, è necessario riscontrare se quest'ultimo avrebbe avuto un diritto di ricongiungimento nello Stato ospitante alle stesse condizioni. In questo modo si giunge a distinguere la situazione di chi effettua solo brevi soggiorni, inferiori a tre mesi anche se più volte ripetuti nel tempo, per cui in base alla direttiva non potrebbe ottenere il ricongiungimento e chi invece effettua un "soggiorno effettivo" qualificato ai termini dell'art. 7 della direttiva 2004/38 come un soggiorno superiore ai tre mesi. Peraltro bisogna ricordare che secondo tale disposizione si ha diritto a soggiornare per più di tre mesi solo nel rispetto delle seguenti condizioni: a) di avere un lavoro – subordinato o autonomo –; b) oppure di soggiornare

esclusivamente in qualità di cittadino UE, ma di avere risorse economiche sufficienti per non divenire un onere a carico dello Stato ospitante e di avere un'assicurazione malattia; c) o, infine, di essere uno studente iscritto a un corso di studi o di formazione professionale a titolo principale purché si abbiano risorse economiche sufficienti e si disponga di un'assicurazione malattia. La Corte riconosce, quindi, un diritto a "poter proseguire" nello Stato membro di appartenenza una "vita familiare sviluppata o consolidata" nello Stato membro ospitante e per di più chiarisce che le condizioni per concedere al familiare questo diritto di soggiorno derivato – in linea di principio – non dovrebbero essere più severe di quelle previste in base alla direttiva 2004/38. La Grande sezione insiste sulla convinzione che solo un soggiorno "effettivo" nello Stato membro ospitante "è tale da accompagnarsi allo sviluppo o al consolidamento di una vita familiare in detto Stato" e che l'art. 21 del Trattato sul funzionamento europeo (TFUE) "impone" che la vita familiare condotta dal cittadino UE nello Stato membro ospitante debba proseguire anche al rientro nello Stato di cui si ha la cittadinanza.

Una valutazione diversa, invece, era stata effettuata dalle suggestive conclusioni del 12 dicembre 2013 dell'Avvocato generale Eleanor Sharpston, secondo la quale nei casi di specie trovava senz'altro applicazione il diritto UE e, di conseguenza, anche la Carta sui diritti fondamentali che all'art. 7 sancisce il diritto a una vita familiare, diritto che andrebbe interpretato tenendo conto anche della giurisprudenza della Corte europea sui diritti dell'uomo. L'Avvocato generale segnalava, inoltre, che per valutare il diritto al ricongiungimento non si dovesse dare esclusivo rilievo a un elemento quantitativo quale la durata dei soggiorni nello Stato membro ospitante. La durata sarebbe un fattore da considerare ma "non l'unico criterio". Infatti, in base alla medesima direttiva 2004/38 "i familiari hanno immediatamente il diritto ad accompagnare il cittadino UE nello Stato ospite".

La seconda sentenza decisa dalla Grande sezione il 12 marzo nella causa C-457/12 (*S c. Minister voor Immigratie, Integratie en Aiel*, e *Minister voor Immigratie, Integratie en Aiel c. G*) si pone in continuità con la pronuncia appena esaminata, ma riguarda un aspetto parzialmente diverso, ossia il diritto derivato di soggiorno dei familiari stranieri di lavoratori transfrontalieri cittadini dello Stato membro nel quale risiedono, qualora tali familiari si occupino dei figli del lavoratore. In questo caso la Corte rinvia espressamente al ragionamento appena sviluppato nella sentenza pronunciata il medesimo giorno e poi applica i principi già affermati nel caso *Carpenter* (dell'11 luglio 2002, C-60/00) in relazione alla libera prestazione di servizi. La Grande sezione ribadisce l'importanza dell'effetto dissuasivo di una legislazione nazionale rispetto all'esercizio effettivo delle libertà previste dai Trattati. Per risolvere le questioni pregiudiziali la Corte basa la sua posizione esclusivamente sulle norme del Trattato inerenti alla circolazione dei lavoratori subordinati (art. 45 TFUE) e sottolinea il diritto dei lavoratori di svolgere la loro attività (o una parte di tale attività) salariata in uno Stato membro diverso dal proprio anche mantenendo la residenza nel proprio Stato. La Corte afferma che, se da un lato, gli Stati membri sono competenti per disciplinare in modo autonomo se accordare un diritto di soggiorno ai familiari stranieri dei propri cittadini anche qualora questi svolgano la loro attività professionale in un altro Stato membro, dall'altro lato, in base all'art. 45 TFUE, il familiare straniero gode di un diritto di soggiorno derivato qualora il rifiuto di tale diritto avrebbe un effetto dissuasivo sull'esercizio effettivo dei diritti che al lavoratore derivano da tale disposizione.

In conclusione con queste due sentenze la Corte – pur lasciando al giudice nazionale il compito di valutare come risolvere le specifiche questioni concrete – offre una guida nel senso che il giudice nazionale dovrà sempre accertare che il rifiuto del soggiorno dei familiari stranieri non pregiudichi l'esercizio effettivo dei diritti stabiliti per i cittadini dell'Unione siano essi di natura economica, come la prestazione di servizi o lo svolgimento di attività lavorative, o anche di altra natura come il semplice soggiorno effettivo in un altro Stato membro dell'Unione.



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

di ANGELA MARIA ROMITO

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

di EGERIA NALIN

Con la sentenza *Grande Stevens e altri c. Italia*, del 4 marzo 2014, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato la nullità della riserva apposta dall'Italia all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e ha condannato l'Italia per violazione del *ne bis in idem*, sancito da tale ultima disposizione, e del diritto all'equo processo, previsto dall'art. 6, par. 1, CEDU.

La controversia era sorta su ricorso delle società Exor s.p.a. (già IFIL) e "Giovanni Agnelli e co. s.p.a.", del presidente e dell'avvocato delle medesime, signori Gabetti e Grande Stevens, e del procuratore della "Giovanni Agnelli e co. s.p.a.", sig. Marrone, ai quali l'Ufficio *Insider Trading* della CONSOB aveva contestato la commissione di atti di manipolazione del mercato, successivamente accertata dall'Ufficio sanzioni della medesima Commissione. Secondo le indagini svolte da quest'ultimo, nell'agosto 2005 le società ricorrenti avrebbero emanato un comunicato stampa per informare i mercati sulle condizioni di restituzione di un prestito contratto e in scadenza – così come richiesto dalla CONSOB ex art. 114, co. 5, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52) –, omettendo di menzionare che fosse in corso la rinegoziazione di un contratto di *equity swap* la quale ha, di fatto, evitato alla IFIL di perdere il ruolo di socio di maggioranza della FIAT. Pertanto, l'Ufficio sanzioni aveva erogato pesanti sanzioni pecuniarie e pene interdittive a carico dei ricorrenti ai sensi dell'art. 187ter del d. lgs. 58/1998, in seguito ridotte nell'ammontare, ma confermate nella sostanza, dalla Corte di appello di Torino, su ricorso degli interessati, con sentenza del 23 gennaio 2008. Successivamente, in base all'art. 185 dello stesso d. lgs., era stato introdotto un giudizio penale conclusosi con la condanna di Gabetti e Grande Stevens e l'assoluzione delle due società e di Marrone (sentenza della Corte d'appello di Torino del 21 febbraio 2013); il ricorso in Cassazione avverso tale sentenza di condanna era ancora pendente allorché i ricorrenti avevano adito la Corte europea

chiedendole di dichiarare la violazione dei diritti all'equo processo (art. 6, par. 1, CEDU), ad essere informato dell'accusa nel più breve tempo possibile (art. 6, par. 3, lett. a, CEDU), all'assistenza di un avvocato (art. 6, par. 3, lett. c, CEDU), alla proprietà (art. 1, Protocollo n. 1 CEDU), a non essere processati due volte per il medesimo reato (art. 4, Protocollo n. 7 CEDU).

Orbene, la Corte europea ha escluso la violazione degli articoli 1, Protocollo n. 1, e 6, par. 3, lettere a) e c), CEDU, ritenendo che l'ingerenza nella proprietà privata realizzata dall'applicazione delle sanzioni pecuniarie fosse proporzionata, data l'importanza del bene-interesse tutelato dalla norma che punisce la manipolazione del mercato (integrità dei mercati e fiducia della collettività nella sicurezza delle transazioni finanziarie), e che le accuse fossero state contestate in tempo utile per consentire agli imputati di preparare la propria difesa o di farsi rappresentare da un avvocato di fiducia.

Al fine di accertare se sussistessero le rimanenti violazioni contestate dai ricorrenti, la Corte europea ha, anzitutto, qualificato come penali le sanzioni disposte dalla CONSOB ai sensi del d. lgs. 58/1998. Secondo la Corte – che a riguardo ha richiamato la propria costante giurisprudenza in argomento (sentenza dell'8 giugno 1976, *Engel e altri c. Paesi Bassi*, par. 82) – una accusa va definita come penale ai fini dell'art. 6 CEDU non solo in ragione della qualificazione che della stessa fa il diritto nazionale, bensì anche in base alla natura dell'illecito, nonché alla natura e al grado di severità della sanzione applicabile.

I tre requisiti richiamati sono da intendersi come alternativi; pertanto, data l'estrema gravità delle sanzioni pecuniarie e interdittive applicabili nel caso di specie, aventi al contempo, secondo la Corte di Strasburgo, uno scopo repressivo e dissuasivo di eventuali recidive, questa ha stabilito il carattere penale dell'accusa e delle sanzioni previste dall'art. 185 del d. lgs. 58/1998 (paragrafi 96, 99 e 101 della sentenza) e si è, di conseguenza, interrogata sull'eventuale violazione del *ne bis in idem*, ossia del principio che vieta di processare la stessa persona due volte per il medesimo reato.

Invero, l'Italia ha apposto una riserva

all'art. 4 del Protocollo n. 7 che stabilisce tale principio, escludendone così l'applicazione ai procedimenti, agli illeciti e alle sanzioni non qualificati come penali dalla legge italiana e, secondo il d. lgs. 58/1998, le sanzioni applicate dalla CONSOB sono amministrative. Tuttavia, ai sensi della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 (art. 19) – per questa parte contenente disposizioni corrispondenti al diritto consuetudinario – una riserva è ammissibile ove non contrasti con l'oggetto e lo scopo del trattato, a meno che il trattato disponga che si possono apporre solo determinate riserve, tra le quali non figurino quella in questione, ovvero vieti la riserva. Inoltre, l'art. 57 CEDU dispone che le riserve a tale Convenzione (e ai suoi Protocolli) sono apponibili solo se una legge nazionale vigente al momento della firma o del deposito dello strumento di ratifica contrasti con una determinata disposizione pattizia; in tal caso la riserva va accompagnata da una breve esposizione della legge in questione. La stessa disposizione vieta le riserve di carattere generale.

Infine, come è noto, nei trattati in materia di diritti umani, in quanto volti a tutelare valori di carattere oggettivo quali la protezione della persona umana, spetta all'organo di garanzia, in luogo dei singoli Stati, accertare l'ammissibilità delle riserve apposte e stabilirne gli effetti. Nel caso della Corte europea, come asserito dalla stessa sin dal noto caso *Belilos* (sentenza del 29 aprile 1988, par. 51), la competenza in argomento, oltre a giustificarsi in funzione del suo ruolo di garante del rispetto degli obblighi derivanti dalla CEDU (art. 32, par. 1, CEDU), rientra in quella generale sulle questioni interpretative e applicative della CEDU e dei suoi Protocolli (art. 19 CEDU). In aggiunta, avendo la Corte la "competenza della competenza" (art. 32, par. 2, CEDU), qualora, come nel caso di specie, la riserva limiti la possibilità di pronunciarsi sulla contestata violazione della disposizione oggetto di riserva, l'ammissibilità di quest'ultima rappresenta una questione preliminare per stabilire se sussista o meno la competenza della Corte.

Pertanto, la Corte europea ha giustamente vagliato la legittimità della riserva italiana alla luce dell'art. 57 CEDU e ne ha dichiara-



rato la nullità per mancato rispetto del requisito che impone che l'apposizione della medesima sia accompagnata da una breve esposizione delle leggi asseritamente incompatibili con la disposizione convenzionale (art. 57, par. 2, CEDU), poiché siffatta lacuna “n’offre pas à un degré suffisant la garantie qu’elle ne va pas au-delà des dispositions explicitement écartées par l’État contractant” (sentenza, par. 210).

Nell’interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo – che ha richiamato la propria costante giurisprudenza sul punto (*Belilos*, paragrafi 55-59) –, la *ratio* dell’art. 57 CEDU è di esigere dagli Stati precisione e chiarezza nell’apposizione delle riserve cosicché, per un verso, sono vietate le riserve di carattere generale, in quanto redatte in termini troppo vaghi o ampi per poterne valutare con precisione il senso e il campo di applicazione (sentenza, par. 209); per altro, la condizione che la riserva sia accompagnata da una breve descrizione delle norme interne incompatibili con la Convenzione non rappresenta un requisito meramente formale ma ha carattere sostanziale, essendo volto a creare certezza del diritto; dunque, tale descrizione non può difettare neanche a causa di gravi difficoltà pratiche (sentenza, par. 210).

Beninteso, affinché si realizzi una violazione del principio del *ne bis in idem* bisogna che vi sia identità del reato oggetto dei due procedimenti penali. In proposito, il Governo italiano, confermando le tesi già espresse da Tribunale e Corte di appello di Torino, aveva sostenuto che vi sarebbe una differenza netta tra gli illeciti previsti dagli articoli 187ter e 185 del d. lgs. 58/1998, in quanto solo il secondo esige che la condotta sia dolosa (per il primo essendo sufficiente un comportamento negligente) e che le informazioni false o fuorvianti diffuse siano idonee a produrre un’alterazione significativa dei mercati finanziari; né la circostanza che una stessa condotta possa violare contemporaneamente l’art. 187ter e l’art. 185 sarebbe pertinente, in quanto si tratterebbe di un caso tipico di concorso formale di reati, caratterizzato dalla circostanza che un unico fatto penale si scinde in due illeciti.

La Corte europea, precisato che l’art. 4 del Protocollo n. 7 enuncia una garanzia contro nuove azioni penali o contro il rischio di tali azioni (sentenza, par. 220), ha rovesciato questa conclusione, asserendo che l’identità del reato vada accertata sulla base dell’identità della condotta punita dalle norme (sentenza del 10 febbraio 2009, *Sergueï Zolotoukhine c. Russia*, paragrafi 82-84). Pertanto, essa ha affermato che, come già riconosciuto dai giudici italiani, i fatti ascritti ai ricorrenti dinanzi alla CONSOB e dinanzi ai giudici penali fossero riconducibili alla stessa condotta e che, dunque, la nuova azione penale riguardasse un illecito basato su fatti identici a quelli che avevano motivato la prima condanna definitiva, concludendo, su tali basi, per la violazione del *ne bis in idem* da parte dello Stato italiano (sentenza, par. 224 ss.).

L’Italia è stata, altresì, condannata per violazione dell’art. 6, par. 1, CEDU. La Corte europea ha, anzitutto, rilevato l’illegittimità del procedimento amministrativo in seno alla CONSOB per il carattere non pubblico dell’udienza svolta e la conseguente assenza del contraddittorio orale tra le parti, nonché per la mancanza del requisito di imparzialità oggettiva degli organi procedenti, svolgendo essi le funzioni di indagine e di giudizio entrambi sotto l’autorità e la supervisione di uno stesso presidente. Tuttavia, essa ha escluso una violazione dell’art. 6, par. 1, CEDU, per esservi stato un controllo successivo dinanzi a un giudice indipendente e imparziale, secondo i requisiti richiesti dalla giurisprudenza della Corte (la Corte d’appello di Torino). Proprio con riguardo a questo controllo giudiziario, la Corte ha ravvisato la violazione dell’art. 6, par. 1, CEDU in quanto il procedimento si è svolto con rito camerale e,

dunque, in assenza di udienza pubblica e di contraddittorio orale. La sentenza in commento presenta svariati profili di interesse per i seguiti che potrà avere in Italia e negli altri Paesi parte della CEDU, dato l’effetto c.d. della *res interpretata*. Infatti, nonostante, come è noto, le pronunce della Corte europea abbiano un’efficacia giuridico-formale limitata al singolo caso (art. 46, par. 1, CEDU) e, dunque, siano obbligatorie solo per gli Stati e gli individui coinvolti nel processo, si ritiene che le stesse forniscano una interpretazione delle norme convenzionali destinata a imporsi alla generalità degli Stati parte della CEDU e dei giudici chiamati ad applicare la Convenzione. Orbene, come evidenziato dal Governo italiano nel corso del processo, anche Germania, Francia e Portogallo hanno apposto riserve simili a quelle dell’Italia all’art. 4 del Protocollo n. 7, le quali riserve, alla luce dell’interpretazione della Corte europea, potrebbero essere parimenti invalide.

Inoltre, non va dimenticato che la normativa italiana censurata dalla Corte di Strasburgo è stata modificata in attuazione della direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, relativa all’abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato (abusi di mercato), e che sono numerosi gli Stati membri dell’UE che, come l’Italia, si sono avvalsi della possibilità, da questa contemplata (art. 14), di punire gli illeciti in parola attraverso l’applicazione cumulativa di sanzioni penali e amministrative.

Dunque, la sentenza in commento potrebbe servire a scongiurare il rischio di violazione “diffusa” del principio del *ne bis in idem* (ove le sanzioni amministrative applicate siano gravi al punto da poter essere qualificate come penali) e, di conseguenza, delle garanzie procedurali sancite dall’art. 6, par. 1, CEDU per i processi penali, rappresentando un monito per gli altri Paesi dell’UE affinché riformino le normative nazionali in modo da non sacrificare la tutela dei diritti umani alle esigenze di protezione del mercato (in senso conforme, v. l’opinione dei giudici Karakas e Pinto de Albuquerque, paragrafi 1 e 32 s.).

Un’eventuale riforma legislativa o, ove possibile, un’interpretazione e applicazione delle normative vigenti nel senso indicato dalla Corte europea apparirebbe utile anche alla luce delle pronunce della CGUE che hanno parimenti affermato che le sanzioni amministrative gravi possano essere qualificate come penali (sentenza del 23 dicembre 2009, causa C-45/08, *Spector Photo Group NV e Chris Van Raemdonck c. Commissie voor het Bank-, Financier- en Assurantiewezen*, punto 42) e avvertito che il cumulo di sanzioni amministrative (nella specie fiscali) e penali non viola il *ne bis in idem*, sancito anche dall’art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE, soltanto allorché le prime non siano qualificabili come penali (sentenza del 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson*, punto 37).

Con riferimento specifico all’Italia, merita, inoltre, ricordare che la sentenza ha imposto l’adozione di tutte le misure necessarie a disporre la cessazione immediata del processo penale ancora pendente, così individuando – come è solita fare allorché ritenga che la natura stessa della violazione constatata non offra realmente una scelta tra vari tipi di misure idonee a porvi rimedio – l’unico strumento adeguato per rimuovere la violazione in modo efficace. Invero, il giudizio penale, nelle more di quello di Strasburgo, si è chiuso per prescrizione del reato contestato; tuttavia, in casi analoghi, *rebus sic stantibus*, potrebbe riproporsi il problema di rimuovere gli effetti di una sentenza già passata in giudicato per contrasto con la CEDU (sul quale v. già la sentenza della Corte cost. del 7 aprile 2011, n. 113, la quale ha dichiarato l’illegittimità dell’art. 630 cod. proc. pen. nella parte in cui non contempla un caso specifico di revisione volto a consentire la riapertura del processo, in presenza di una sentenza passata in giudicato, qualora sia necessaria per conformarsi, ai sensi dell’art. 46, par. 1, CEDU, ad una sentenza definitiva della Corte europea).

Anche alla luce delle considerazioni appena svolte e, in generale, al fine di evitare future violazioni del *ne bis in idem*, si palesa necessario un rapido intervento legislativo di modifica della normativa interna contestata, in mancanza del quale, stante la dichiarata invalidità della riserva apposta all’art. 4 del Protocollo n. 7, il contrasto con la CEDU potrebbe comportare una dichiarazione di incostituzionalità della medesima per violazione indiretta dell’art. 117 Cost. (sentenze della Corte cost. del 24 ottobre 2007, n. 348 e n. 349).



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

di **MICAELA FALCONE**

Con due sentenze del 18 marzo 2014 la Corte di giustizia dell'Unione europea si è pronunciata negando la possibilità di estendere le garanzie accordate alle lavoratrici gestanti anche alle ipotesi di maternità surrogata (c.d. *surrogacy*). In particolare, la Corte ha escluso che il diritto dell'Unione imponga il riconoscimento di un congedo retribuito per le madri committenti (o affidatarie) di bambini nati per effetto di tale pratica medica (causa C-167/2012, *C.D. c. S.T.* e causa C-363/12, *Z. c. A Government department e The Board of Management of a Community School*).

L'interesse per queste pronunce origina da un duplice ordine di motivi.

Il primo deriva dalla circostanza che le questioni sollevate innanzi alla Corte riguardano ipotesi che, peculiari e difficilmente prevedibili all'epoca dell'adozione della normativa vigente, non solo mancano nell'ordinamento europeo di un regime uniforme di garanzie, ma non risultano risolte in modo soddisfacente in molti Stati membri. Le nuove declinazioni della maternità introducono temi complessi e di grande attualità in ragione dei costanti progressi raggiunti nel campo della medicina riproduttiva e del crescente numero di persone che vi fanno ricorso. Seppur socialmente e culturalmente accettati, tuttavia, questi temi pongono problemi di carattere etico e giuridico nella definizione del regime applicabile alla fattispecie concreta, in cui si intrecciano aspetti di politica sociale, diritto del lavoro e diritto di famiglia.

Il secondo motivo di interesse, che in parte riflette le tensioni etico-giuridiche cui si è accennato, attiene alla sorprendente circostanza che, pur trattando due casi sostanzialmente identici, gli Avvocati generali Kokott (per la causa C-167/12) e Wahl (per la causa C-363/12) hanno espresso opinioni discordanti, presentando alla Corte argomentazioni e conclusioni opposte.

Su queste premesse, considerato come la giurisprudenza svolga un ruolo decisivo di indirizzo nella evoluzione del diritto

derivato – che si riflette ben oltre la soluzione del caso di specie – il compito interpretativo richiesto alla Corte di giustizia appare estremamente significativo poiché le indicazioni fornite orienteranno l'adeguamento normativo della disciplina vigente rispetto alle emergenti possibilità di riproduzione assistita.

In estrema sintesi, entrambi i ricorsi pongono la questione se il diniego opposto a due donne lavoratrici dipendenti di ottenere un congedo retribuito “per maternità surrogata” equivalente ad un congedo di maternità o a un congedo di adozione, sia conforme alla disciplina europea sulle lavoratrici gestanti o se configuri una discriminazione fondata sul sesso vietata ai sensi della direttiva 2006/54/CE (direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego).

Il primo caso, nello specifico, riguarda una cittadina inglese impiegata presso il sistema sanitario nazionale la quale aveva usufruito della maternità surrogata in Inghilterra. La legislazione inglese riconosce in linea di principio l'istituto della *surrogacy*, pur con esclusivo riferimento alle condizioni richieste per l'attribuzione della potestà genitoriale (causa C-167/12). Il secondo ricorso riguarda, similmente, un'insegnante irlandese che aveva stipulato un contratto di surrogazione in California per motivi di salute (una rara patologia le impediva di sostenere una gravidanza ma non di essere la madre biologica del bambino). In questo caso, però, né la legislazione irlandese né il contratto di lavoro dell'insegnante disciplinavano l'ipotesi di maternità surrogata (causa C-363/12). Per quest'ultimo caso, inoltre, qualificando la patologia della ricorrente in termini di disabilità, veniva richiesto alla Corte se potesse configurarsi un'ulteriore discriminazione basata sull'handicap in violazione della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di

trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

Entrambi i casi, pur in assenza di esplicito riferimento da parte dei giudici del rinvio, vertono necessariamente, ed in via preliminare, sull'interpretazione della direttiva 92/85/CEE, che disciplina specificamente il diritto al congedo di maternità ai sensi del diritto dell'UE per la tutela minima delle lavoratrici gestanti e, pertanto, costituisce parametro di riferimento per la pronuncia in esame (direttiva del Consiglio, del 19 ottobre 1992, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento).

Interpretando in passato questa direttiva (specialmente gli articoli 8, 10 e 11), la Corte aveva rilevato l'importanza della duplice finalità riconducibile al congedo di maternità, “volto, da un lato, alla protezione della condizione biologica della donna durante e dopo la gravidanza e, dall'altro, alla protezione delle particolari relazioni tra la donna e il bambino durante il periodo successivo alla gravidanza e al parto, evitando che queste relazioni siano turbate dal cumulo degli oneri derivanti dal contemporaneo svolgimento di un'attività lavorativa” (sentenza del 20 settembre 2007, causa C-116/06, *Kiiski*, punto 46 e giurisprudenza ivi citata).

Sulla scorta di questa giurisprudenza sarebbe stato agevole per la Corte, nel decidere dei casi di specie, richiamare la seconda finalità intesa a favorire la dimensione relazionale tra madre e nascituro e quindi, perseguendo l'effetto utile della direttiva, ampliare l'ambito di applicazione *ratione personae* della disciplina assimilando, nel beneficio del diritto al congedo, la condizione della madre committente a quella della madre biologica. Invece, negando il diritto per la madre affidataria, con queste sentenze la Corte ha fatto propria un'interpretazione decisamente restrittiva della norma, che si discosta sensibilmente dall'orientamento espresso con precedente giurisprudenza.

I giudici, difatti, hanno adottato un criterio interpretativo logico-sistematico basato sul concetto biologico-monistico della maternità che, legando il regime di tutela esclusivamente allo stato di gravidanza e al “parto in senso biologico”, indubbiamente osta all’applicazione della direttiva anche alla madre committente. L’esclusione della madre affidataria dall’applicazione della direttiva 92/85 configura, peraltro, un evidente pregiudizio a carico dei figli nati da madre surrogata rispetto a quelli nati da madre biologica, in palese contrasto con il principio sancito dall’art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE, secondo il quale in tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l’interesse superiore del minore deve essere considerato preminente.

Proprio sull’interpretazione della direttiva 92/85 è emersa la distanza maggiore tra le posizioni degli Avvocati generali rispetto all’ipotesi di surrogazione. Come proposto dal (più possibilista) Avvocato generale Kokott, il congedo si sarebbe potuto ripartire in modo funzionale tra la madre surrogata e la madre affidataria senza per questo modificare gli aspetti costitutivi dell’istituto e, soprattutto, come paventato dal (più rigido) avvocato Whal, senza farne discendere l’estensione a tutte le altre figure genitoriali, tutelate dalle ulteriori formule del congedo di adozione e del congedo parentale, incluso quello di paternità (in argomento si veda V. Di Comite, *Tutela dei genitori lavoratori e diritto ad un’adeguata retribuzione*, on-line in questa rivista, n. 2/2010).

Rispetto all’asserita violazione della direttiva 2006/54 sulla parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione ed impiego, la Corte ha invece accolto le conclusioni (concordanti) degli Avvocati generali, escludendo l’applicabilità della direttiva al caso di specie. Nel mancato riconoscimento del congedo retribuito non può ravvisarsi, secondo i giudici, una discriminazione diretta o indiretta in base al sesso, considerato che in situazione analoga si sarebbe trovato il padre committente di un figlio avuto con un contratto di maternità surrogata, nel senso che neppure lui avrebbe avuto diritto al beneficio di un congedo retribuito equivalente ad un congedo di maternità.

Tanto meno può configurarsi, ad avviso della Corte, una discriminazione derivante da un trattamento meno favorevole riservato ad una donna per ragioni legate alla gravidanza o al congedo di maternità ai sensi della direttiva 92/85 (discriminazione vietata dall’art. 2 della direttiva 2006/54) poiché nelle ipotesi di maternità surrogata vengono meno, per mera definizione, le con-

dizioni necessarie alla valutazione comparativa del trattamento meno favorevole (l’assenza di gravidanza delle madri committenti e il mancato diritto al congedo di maternità che ne consegue ai sensi della direttiva 92/85).

Con riferimento al caso dell’insegnante irlandese, infine, la Corte ha escluso l’applicazione della direttiva 2000/78 sulla tutela della parità di trattamento dei portatori di handicap dal momento che l’incapacità di procreare non può considerarsi, in via di principio, fattore ostativo allo svolgimento di un’attività professionale, da intendersi come accesso all’impiego, capacità lavorativa e conseguimento di eventuali promozioni. In ogni caso, comunque, l’inapplicabilità della direttiva 2000/78 sarebbe confermata poiché il congedo a motivo della disabilità invocato quale misura a garanzia della parità di trattamento non sembra possa rientrare tra le soluzioni ragionevoli cui la direttiva obbliga il datore di lavoro, ravvisabili piuttosto nella riduzione dell’orario di lavoro o, al massimo, nel riconoscimento di un congedo non retribuito. La cautela che traspare da queste pronunce sorprende per diversi aspetti.

L’approccio restrittivo adottato dai giudici europei contrasta, infatti, con la generale tendenza della Corte di estendere l’ambito di applicazione del sistema di garanzie accordato dal diritto dell’Unione in tema di occupazione e politica sociale, al fine di assicurarne riconoscimento ed applicazione uniforme. Tale approccio appare, inoltre, anacronistico rispetto alle mutate condizioni storiche, in considerazione delle quali la Corte avrebbe potuto proporre un’interpretazione funzionale al perseguimento delle finalità del diritto europeo.

L’esclusione del diritto al congedo nelle ipotesi di maternità surrogata sembra inoltre attenuare la finalità protettiva della disciplina sulla tutela minima delle lavoratrici gestanti nella misura in cui ne esclude l’applicazione anche per i casi in cui il diritto al congedo di cui alla direttiva 92/85 sia previsto dagli stessi ordinamenti nazionali (M. Balboni, *Surrogazione: per la Corte di Giustizia non c’è diritto al congedo di maternità*, www.articolo29.it, reperibile online). Come ricordato dalla Corte, difatti, il diritto dell’UE predispone un regime minimo di tutela in materia di condizioni di lavoro ed impiego, lasciando impregiudicata la facoltà degli Stati membri di accordare una tutela maggiore. Pertanto, anche qualora la Corte avesse statuito un obbligo al riconoscimento del congedo retribuito in ipotesi di maternità surrogata, tale indicazione non avrebbe implicato un giudizio sull’ammissibilità dell’istituto della *surrogacy* negli Stati membri, che statuiscono in base alla propria sensibilità politica ed alle tradizioni storico-culturali di ciascuno. Il problema applicativo di tale disciplina, semmai, si porrebbe nelle ipotesi di surrogazione transfrontaliera in assenza di previsione nazionale, come nel caso dell’insegnante irlandese.

Va infine evidenziato che le pronunce in commento rappresentano la prima opportunità per i giudici dell’Unione di esprimersi sul tema della maternità surrogata in prospettiva europea. L’unico precedente in materia di medicina riproduttiva ha riguardato il tema della fecondazione in vitro (sentenza del 28 febbraio 2008, causa C-506/06, *Sabine Mayr c. Bäckerei und Konditorei Gerhard Flöckner* commentata da T. Moschetta, *La Corte di giustizia si pronuncia sul divieto di licenziamento delle lavoratrici “in attesa” di fecondazione assistita*, on-line in questa rivista, n. 2/2008). Considerata l’evoluzione della medicina riproduttiva e la complessità delle questioni che inevitabilmente si rifletteranno sul regime preposto alla tutela delle lavoratrici gestanti, la Corte avrà sicuramente occasione di tornare su questi temi. Chissà allora se, riducendo questa eccessiva cautela, si mostrerà disponibile ad adattare la propria giurisprudenza alle fattispecie emergenti in modo da estendere anche alle ipotesi di maternità surrogata i medesimi diritti e le medesime garanzie attualmente accordate alle lavoratrici in maternità, magari distinguendo il momento a partire dal quale tali diritti possono (o devono) essere riconosciuti e tutelati: durante la gravidanza per la madre biologica, successivamente alla nascita per la madre affidataria.





Il sistema RAPEX a 10 anni dalla sua attivazione

di GIUSEPPE MORGESE

APPROFONDIMENTI

Nel 2013, il sistema di allerta rapido RAPEX (*European Rapid Alert System for non-food consumer products*) ha compiuto 10 anni.

Il RAPEX consiste, per l'appunto, in un sistema d'informazione rapida per il controllo dei prodotti non-alimentari (tessili, apparecchiature elettriche, giocattoli, veicoli a motore, cosmetici, ecc.) finalizzato a diffondere le informazioni sui prodotti pericolosi e assicurare un intervento da parte di tutti gli Stati membri.

Il sistema anzidetto è previsto dalla direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2001, relativa alla sicurezza generale dei prodotti. Tale direttiva contiene le norme di carattere generale in materia, applicabili cioè in mancanza di altre disposizioni sulla sicurezza di specifiche categorie di prodotti. La direttiva in oggetto stabilisce un obbligo generale di sicurezza per ciascun prodotto immesso sul mercato e destinato a essere utilizzato attualmente o anche solo potenzialmente dai consumatori. Tuttavia, non tutti i prodotti ne sono soggetti: dal suo ambito di applicazione devono infatti essere esclusi i beni di seconda mano con valore d'antiquariato o destinati a essere riparati.

Come si è appena detto, la direttiva intende far sì che i prodotti immessi sul mercato siano sicuri. La definizione di "prodotto sicuro" abbraccia ogni prodotto che, in condizioni di uso normali o ragionevolmente prevedibili, non presenta alcun rischio

oppure solo rischi minimi, compatibili con l'impiego del prodotto e considerati accettabili nell'osservanza di un livello elevato di tutela della salute e della sicurezza delle persone. Un prodotto è considerato sicuro se risulta conforme alle normative nazionali specifiche dello Stato membro nel cui territorio è commercializzato (pur nel rispetto delle pertinenti norme del TFUE sulla libera circolazione delle merci) oppure alle norme nazionali non-cogenti che recepiscono disposizioni dell'Unione europea. In mancanza, si valuta la conformità di un prodotto all'obbligo generale di sicurezza tenendo conto di altri elementi, quali la presenza di norme nazionali non-cogenti che recepiscono norme europee pertinenti diverse da quelle appena ricordate, di norme in vigore nello Stato membro in cui il prodotto è commercializzato, di raccomandazioni della Commissione relative ad orientamenti sulla valutazione della sicurezza dei prodotti, di codici di buona condotta in materia di sicurezza dei prodotti vigenti nel settore interessato, di ultimi ritrovati della tecnica oppure del livello di sicurezza che i consumatori possono ragionevolmente attendere.

Il principale obbligo dei produttori è quello di immettere sul mercato soltanto prodotti sicuri. Inoltre, essi hanno l'obbligo di fornire al consumatore le informazioni appropriate per la valutazione dei rischi relativi all'uso di un prodotto, nel caso in cui tali rischi non siano immediatamente

percepibili, nonché di adottare misure proporzionate alle caratteristiche dei prodotti, in modo da essere informati sui rischi e intraprendere le opportune azioni preventive (es. ritiro dal mercato, informazione appropriata ed efficace dei consumatori, richiamo del prodotto). Dal canto loro, i distributori debbono agire con diligenza per contribuire all'osservanza degli obblighi di sicurezza: hanno l'obbligo di non fornire prodotti non conformi a tali obblighi; di partecipare ai controlli della sicurezza dei prodotti immessi sul mercato (soprattutto trasmettendo le informazioni concernenti i rischi dei prodotti, conservando e fornendo la documentazione atta a rintracciare l'origine dei prodotti e collaborando alle azioni



Aiuti più rapidi e più efficaci ai Paesi colpiti da calamità

Gli aiuti comunitari ai paesi UE e a quelli candidati colpiti da inondazioni o da altre calamità naturali saranno inviati più celermente ed efficacemente grazie al Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE). Le modifiche al sistema di funzionamento comprendono l'estensione del termine per la richiesta di aiuti per calamità naturale da 10 a 12 settimane, il versamento di un anticipo pari al 10% degli aiuti e la semplificazione dei criteri di approvazione degli aiuti per i disastri meno gravi a livello regio-

nale. "Il Fondo di solidarietà è uno degli esempi più visibili ed efficaci di solidarietà nell'UE. Questa riforma renderà il Fondo uno strumento ancora più efficace" ha dichiarato la relatrice Rosa Estaràs Ferragut (PPE, ES). La clausola che permetterà l'anticipo del 10% dell'aiuto previsto (per un importo massimo di 30 milioni di euro) è stata approvata grazie agli sforzi dei deputati e nonostante le obiezioni durante i negoziati con il Consiglio.

DIRITTI DEI CONSUMATORI

Premi europei per contenuti online sicuri

È giunta alla 11esima edizione la Giornata mondiale per la promozione di un uso più sicuro dei nuovi media (Safer Internet Day), che quest'anno si è celebrata lo scorso 11 febbraio. In tale occasione sono stati presentati i premi europei per i migliori contenuti per ragazzi, assegnati a 12 vincitori, adulti e bambini, provenienti da Paesi tra cui Belgio, Repubblica ceca, Regno

Unito e Islanda e selezionati fra gli oltre 1100 partecipanti. Lo slogan di quest'anno è stato "Creiamo insieme un Internet migliore".

È stata lanciata in proposito una consultazione a livello europeo su come rendere Internet un luogo più sicuro per i ragazzi, nonché il sito "eSafety Label", per una scuola più sicura.

intraprese da produttori e autorità competenti per evitare tali rischi); di adottare le misure che consentano loro un'efficace collaborazione. Se fabbricanti o distributori vengono a conoscenza del fatto che un prodotto è pericoloso, hanno il dovere di avvertire le autorità competenti e, se del caso, collaborare con esse.

La direttiva in esame pone obblighi in capo anche agli Stati membri. Questi ultimi devono assicurarsi che fabbricanti e distributori rispettino i propri rispettivi obblighi, per un verso mettendo in piedi strutture deputate a controllare che i prodotti soddisfino i requisiti di sicurezza e per altro verso, come vedremo, intervenendo in caso di prodotti a rischio (es. mediante il divieto di commercializzazione) con contestuale informazione alla Commissione europea. Infine, gli Stati hanno il compito di stabilire un sistema di sanzioni per la violazione delle disposizioni sulla sicurezza e di adottare misure idonee affinché tali sanzioni siano applicate. Queste ultime devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.

La Commissione europea svolge un importante ruolo in merito alla sicurezza dei prodotti. Essa, infatti, predispone i mandati degli enti europei di normazione (tenendo presente il requisito generale di sicurezza) e rende pubblici i riferimenti alle norme europee eventualmente recepite dalle predette norme nazionali non-cogenti. Gestisce inoltre il sistema RAPEX e adotta provvedimenti di emergenza di concerto con gli Stati membri.

Venendo al RAPEX, esso riguarda i prodotti rischiosi a esclusione di quelli alimentari, farmaceutici e medici, oggetto di altre procedure. In presenza di un grave rischio, il sistema ha l'obiettivo di permettere un rapido scambio di informazioni tra la Commissione e gli Stati membri nonché la Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein. Accertata la pericolosità di un prodotto, l'autorità nazionale competente assume i provvedimenti idonei a eliminare il rischio (ad

es. ritirando il prodotto dal mercato, richiamandolo se è già arrivato ai consumatori oppure avvertendo questi ultimi). Tali autorità devono informare immediatamente la Commissione per mezzo del RAPEX in modo da limitare o impedire la diffusione dei prodotti in questione.

Le procedure per il funzionamento del RAPEX sono descritte nell'allegato II della direttiva 2001/95. Gli Stati devono notificare alla Commissione, attraverso il sistema anzidetto, le informazioni che consentono di individuare il prodotto, la descrizione del rischio con tutti gli elementi idonei a valutarlo, le misure già adottate e le informazioni sulla distribuzione del prodotto. Regole particolari sono previste per limitare la commercializzazione o l'uso di sostanze o preparati chimici.

Ricevuta una notifica tramite il RAPEX, la Commissione ne verifica la conformità e la trasmette agli altri Stati membri che, a loro volta, comunicano immediatamente alla Commissione i provvedimenti presi. Quest'ultima può anche intervenire d'ufficio nel caso in cui venga a conoscenza di un grave rischio provocato da un prodotto. Consultati gli Stati membri, l'istituzione europea ha la facoltà di adottare decisioni annuali rinnovabili con le quali impone requisiti specifici di sicurezza, vietare l'uso di alcuni prodotti e obbligare i produttori ad apporre particolari avvertenze sui prodotti esaminati. Per le decisioni in merito alla sicurezza dei prodotti, la Commissione è assistita da un comitato di regolamentazione per la sicurezza dei prodotti di consumo (per adottare provvedimenti d'emergenza e prendere decisioni relative alla normalizzazione) e da un comitato consultivo per la sicurezza dei prodotti di consumo (per gli altri aspetti relativi alla direttiva 2001/95). La Commissione provvede inoltre a pubblicare su Internet riepiloghi settimanali dei prodotti segnalati come pericolosi e dei provvedimenti adottati (ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/index_en.htm).

Il sistema RAPEX ha avuto un grande successo. Dal 2003, anno della sua istituzione, esso ha visto infatti un incremento costante delle notifiche e dei relativi provvedimenti sul territorio dell'Unione europea (e degli altri Stati associati al sistema). Nel 2013, le due principali categorie merceologiche oggetto di notifica RAPEX sono state quelle degli indumenti, dei prodotti tessili e degli articoli di moda (25%) e dei giocattoli (25%), senza dimenticare gli articoli di puericoltura (es. bagnetti non stabili per neonati oppure carrozzine che si ripiegano inaspettatamente) e gli inchiostri per tatuaggi (contenenti diverse sostanze chimiche proibite). I pericoli più comuni sono risultati essere quelli chimici (negli indumenti e nei giocattoli), di strangolamento (per la presenza di lacci e cordini), di lesioni e di soffocamento.

Da ultimo, si segnala che, a causa dell'incremento di quantità di prodotti importati nell'Unione dalla Cina, è stato posto in essere uno speciale sistema di scambio di informazioni nel quadro della cooperazione bilaterale con il Paese asiatico. In particolare, il sistema RAPEX-CHINA consente la trasmissione regolare e rapida dei dati concernenti la sicurezza dei prodotti. Solo nel 2013, d'altro canto, il 64% delle notifiche totali del RAPEX ha riguardato prodotti fabbricati in Cina.



Luci e ombre della GIUSTIZIA in Europa nel QUADRO DI VALUTAZIONE 2014

di MONICA DEL VECCHIO*

* Dottore di ricerca in Diritto internazionale e dell'Unione europea dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Lo scorso 17 marzo la Commissione ha pubblicato il Quadro di valutazione UE della giustizia 2014 (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 17 marzo 2014, Quadro di valutazione UE della giustizia 2014, COM(2014)155 def.), lo strumento informativo che l'Unione europea ha messo a punto per promuovere l'efficienza, la qualità e l'indipendenza della giustizia attraverso la raccolta e l'elaborazione di dati oggettivi sul funzionamento dei sistemi giudiziari negli Stati membri.

Come ha affermato efficacemente la Commissaria europea Viviane Reding nel comunicato di presentazione, il Quadro europeo di valutazione 2014 non è un "concorso di bellezza" tra ordinamenti (cfr. SPEECH/14/225 del 17 marzo 2014): esso non ha carattere vincolante e non intende creare gerarchie né rappresentare una "classifica" degli Stati; è piuttosto indicativo dello "stato di salute" dei sistemi giudiziari nazionali, attraverso il quale l'UE contribuisce ad identificarne le possibili carenze, gli eventuali miglioramenti e le buone prassi. È uno strumento funzionale ad assistere gli Stati membri nell'individuazione delle azioni da attuare per sostenere e promuovere la crescita economica. In tal senso, il Quadro europeo di valutazione della giustizia contribuisce alla definizione del c.d. "semestre europeo", ossia il ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, stabilito nell'ambito della strategia Europa 2020: il buon funzionamento della giustizia è un elemento essenziale al fine di attrarre investimenti, incentivare la competitività a livello nazionale e transfrontaliero e dare impulso allo sviluppo.

Concretamente, sulla base delle informazioni presentate nel Quadro di valutazione, la Commissione può condurre analisi più approfondite ed invitare il Consiglio ad adottare raccomandazioni specifiche per Paese. Nel 2013, anno della prima edizione, dieci Stati membri, tra i quali



l'Italia, sono stati destinatari di raccomandazioni concernenti misure specifiche nel settore della giustizia (cfr. Raccomandazione 2013/C 217/11 del Consiglio, del 9 luglio 2013, sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017, in particolare par. 2).

La prima edizione del Quadro di valutazione UE per la giustizia è stata accolta con favore in particolar modo dal Parlamento europeo, il quale, in una risoluzione del 4 febbraio ha espresso grande interesse nei confronti di questo strumento e ha invitato la Commissione a portarlo avanti in maniera trasparente e sempre più partecipata da parte degli Stati membri (cfr. risoluzione del Parlamento europeo sul quadro di valutazione UE della giustizia – giustizia civile e amministrativa negli Stati membri, 4 febbraio 2014, doc. A7-0442/2013).

Lo studio pubblicato dalla Commissione raccoglie dati provenienti da diverse fonti, in particolare dalla Commissione per la valutazione dell'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ), con la quale l'Unione ha sviluppato una positiva cooperazione per lo scambio e la circolazione delle buone prassi giudiziarie nello spazio europeo.

Altre informazioni sono state fornite dalla Banca mondiale e dal *World Economic Forum*. Gli indicatori utilizzati per il 2014 corrispondono in buona sostanza a quelli individuati per la prima edizione, con alcune novità di rilievo, come ad esempio la rilevazione dei dati sulla formazione dei giudici, elemento importante per la promozione della qualità del sistema giudiziario.

Il Quadro di valutazione 2014 ruota intorno a tre indicatori-chiave.

Il primo parametro riguarda l'efficienza dei sistemi giudiziari nazionali. Nella consapevolezza che, come recita il celebre adagio, "giustizia tardiva equivale a giustizia negata", la Commissione ha considerato la durata dei procedimenti, il tasso di ricambio tra i procedimenti esauriti e quelli sopravvenuti (*clearance rate*) e il numero di cause pendenti in ciascuno degli Stati membri. In aggiunta, nel Quadro europeo 2014 sono stati presentati due studi-pilota sulla durata dei procedimenti in materia di concorrenza e tutela del consumatore, due settori di grande rilevanza per la crescita economica.

Ma non è solo alla rapidità della giustizia che la Commissione volge il suo sguardo: il principio che informa il Quadro di valutazione 2014 è infatti di natura

qualitativa: «*quality before speed*». In tal senso, lo studio della Commissione ha tenuto conto di alcuni indicatori di *input*, quali la formazione, il monitoraggio e la valutazione delle attività, la disponibilità delle nuove tecnologie dell'informazione e di metodi alternativi di risoluzione delle controversie, nonché di adeguate risorse umane e finanziarie. La rilevazione di quest'ultimo aspetto, attraverso la raccolta di dati sull'investimento dei governi per il funzionamento dei tribunali, pare particolarmente significativo al fine di valutare l'effettivo impegno degli Stati per il miglioramento della giustizia in un contesto economico gravemente segnato dalla crisi. Infine, il Quadro europeo di valutazione 2014 esamina il profilo dell'indipendenza della magistratura attraverso la percezione che di essa hanno gli operatori del diritto. Come evidenziato dalla Commissione, si tratta di un'esigenza imposta dal diritto dell'Unione: la Carta europea dei diritti dell'uomo sancisce il diritto di ogni persona ad un ricorso effettivo dinanzi ad un tribunale che giudichi in maniera indipendente; inoltre, l'indipendenza dei giudici è un fattore importantissimo per incoraggiare (o viceversa scoraggiare) gli investimenti. Sebbene, come già precisato, il Quadro di valutazione 2014 non costituisca una classifica degli Stati membri sul funzionamento della giustizia, non si possono non notare alcune interessanti tendenze che emergono dalla lettura dei dati in chiave comparativa.

Le tabelle predisposte dalla Commissione sulla base dei dati forniti dal Consiglio d'Europa rispetto alla durata dei procedimenti civili, commerciali e amministrativi di natura contenziosa e non contenziosa (cfr. il grafico 1 pubblicato nel Quadro di valutazione 2014, p. 8) evidenziano una situazione piuttosto disomogenea nell'Unione: si va dal dato più virtuoso della Danimarca, in cima alla lista dei Paesi UE con una media nettamente inferiore ai 100 giorni, al dato meno virtuoso, quello del Portogallo, che chiude la lista con un valore che supera gli 800 giorni (seppure si registra un notevole miglioramento rispetto al dato rilevato nel 2010). In leggero miglioramento l'Italia, che tuttavia resta tra i sistemi giudiziari più lenti.

Restringendo il campo e considerando soltanto i procedimenti civili e commerciali (non anche quelli amministrativi) di natura contenziosa e se si escludono i procedimenti in cui non viene fatta opposizione, la *performance* del nostro Paese è ben peggiore: la giustizia civile italiana risulta essere la più lenta d'Europa dopo quella maltese, con un numero medio di giorni necessari a risolvere il caso in prima istanza che sfiora i 600 (si osservi che il dato più virtuoso è quello della Lituania, ben al di sotto dei 100 giorni). È opportuno segnalare, inoltre, l'aumento della durata media dei processi rispetto al 2010: l'ormai nota lunghezza delle cause civili in Italia è un problema che da tempo suscita preoccupazioni da parte delle istituzioni europee, che nel 2012 e nel 2013 hanno raccomandato l'adozione di misure specifiche volte a ridurre i tempi processuali.

L'Italia detiene altresì il non invidiabile primato del maggior numero di cause civili pendenti: sebbene vi sia un miglioramento rispetto al 2010, l'arretrato del sistema giudiziario italiano è ancora il più importante nell'UE, con 5,5 casi pendenti per ogni 100 abitanti (cfr. grafico 9, p. 12). Più confortanti per il nostro Paese sono i dati relativi al rapporto tra cause definite e nuove cause avviate. Il tasso di ricambio italiano è infatti superiore al 100%: tale circostanza indica una tendenza dinamica positiva del sistema giudiziario nazionale, che riesce a definire un numero maggiore di cause rispetto a quelle avviate (senza tuttavia riuscire ancora a smaltire il pesante arretrato).

Rispetto alla qualità della giustizia, la Commissione ha rilevato che in quasi tutti gli Stati (non sono disponibili dati per il Regno Unito) esistono meccanismi di monitoraggio dell'attività quotidiana dei tribunali: essi costituiscono strumenti utili al fine di migliorarne il funzionamento. In particolare, si registra un positivo aumento di simili mezzi in alcuni Stati membri, mentre se ne segnala l'assenza in Paesi come Belgio e Lussemburgo. In Italia, il monitoraggio avviene periodicamente sulla

base di indicatori di qualità e *performance* (cfr. grafico 14, p. 18), mentre manca la definizione di specifici requisiti di qualità dell'attività giurisdizionale, presenti in altri Stati membri. I dati forniti dal Consiglio d'Europa evidenziano un uso più contenuto dei sondaggi condotti presso i professionisti (giudici, avvocati, pubblici ministeri) nel nostro Paese rispetto ad altri Stati membri, quali Danimarca, Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Austria, Romania e Svezia che ne risultano i maggiori utilizzatori. La Commissione denota altresì un utilizzo crescente delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nell'ottica della riduzione della durata dei procedimenti.

Tra i nuovi elementi di valutazione della giustizia acquisiti nel Quadro 2014, rilevano i dati relativi alla formazione (*training*) dei giudici. A tal proposito si nota la posizione del nostro Paese, che ha reso obbligatoria solo la formazione iniziale dei magistrati, mentre nella metà degli Stati membri i giudici seguono attività di formazione continua obbligatoria anche nel corso della loro carriera (cfr. grafico 22, p. 22). Per contro, è opportuno segnalare che più della metà dei giudici italiani ha partecipato nel 2012 ad attività di formazione continua sul diritto dell'Unione europea o sul diritto di un altro Stato membro. In generale, la Commissione ha evidenziato che, negli ultimi 15 anni, gli Stati dell'UE hanno compiuto notevoli progressi sul fronte dell'investimento in formazione dei giudici e dei professionisti del diritto e dell'utilizzo delle nuove tecnologie. Simili miglioramenti necessitano, però, di ulteriore impegno per il consolidamento, in quanto costituiscono elementi chiave della futura politica dell'Unione in materia di giustizia. Si dovrà, in proposito, fare i conti con la richiamata crisi economica. In nove Stati membri le risorse messe a disposizione dai governi per il funzionamento dei tribunali sono diminuite nel 2012, attestandosi su livelli inferiori a quelli registrati nel 2010: l'obiettivo di una giustizia più efficace ed efficiente mal si concilia con i tagli ai bilanci nazionali, che in un terzo degli Stati dell'Unione incidono significativamente sul settore in considerazione.

Il terzo parametro utilizzato dal Quadro europeo 2014 riguarda la valutazione dell'indipendenza dei sistemi giudiziari. La rilevazione dei dati è avvenuta attraverso l'indicatore di percezione elaborato dal *World Economic Forum*, i cui dati mostrano che in diversi Stati membri la percezione dell'indipendenza dei giudici è migliorata – la Finlandia è il Paese con il valore più alto e si colloca al secondo posto nella graduatoria mondiale – mentre in alcuni Stati, tra i quali l'Italia, la percezione è peggiorata (chiude la graduatoria la Slovacchia).

Una novità significativa del Quadro di valutazione 2014 rispetto al terzo parametro è rappresentata dall'introduzione di una prima rassegna comparativa delle garanzie giuridiche a tutela dell'indipendenza del sistema giudiziario negli Stati membri. Tale rassegna, allegata alla Comunicazione della Commissione, fornisce una mappatura dei meccanismi di garanzia oggettivi presenti negli Stati, senza valutarne l'efficacia: a quest'ultimo ulteriore esame l'istituzione europea procederà a seguito di più ampie consultazioni con gli Stati membri e le reti delle autorità giudiziarie.

I dati brevemente presentati evidenziano un positivo dinamismo dei sistemi giudiziari degli Stati membri dell'UE, molti dei quali sono alle prese con importanti riforme per l'ammmodernamento della pubblica amministrazione, al fine di promuovere la crescita intelligente, sostenibile e solidale delineata per il 2020. Tuttavia, in alcuni Paesi, tra cui l'Italia, permangono evidenti difficoltà, legate ad inefficienze strutturali: si pensi al problema della lunga durata dei processi nel nostro Paese, da tempo oggetto di censure da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo.

È dunque necessario un più deciso impegno dei governi nazionali, a cui è richiesta la "vista lunga": si tratta di mettere in campo risorse e strategie in grado di attivare processi virtuosi che, superando la miopia del risultato immediato, sappiano guardare (e pensare) a lungo termine.



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

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

abbonamento Italia:
60.00 €

abbonamento Estero:
90.00 €

fascicolo:
22.00 €

soci SiDi:
sconto 10%

Investire nell'infanzia e nell'adolescenza: il programma della Commissione europea

di M. IRENE PAOLINO



Nei giorni 27 e 28 marzo scorso si è tenuta a Bari un'importante conferenza nazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, i cui contenuti sono emblematicamente sintetizzati nel titolo dell'evento "Investire sull'infanzia". La conferenza, organizzata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con la Direzione Generale Occupazione, Affari sociali e Inclusione della Commissione europea, è stata un'importante occasione di confronto e di scambio tra le amministrazioni centrali e territoriali, le associazioni, il privato sociale, le imprese e tutti gli attori che si occupano di infanzia e adolescenza, ma è stata anche l'occasione per un'ampia consultazione dei soggetti che vi hanno preso parte, in vista della formulazione del Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

L'evento, che in realtà ha tratto il suo titolo dalla Raccomandazione della Commissione europea, del 20 febbraio 2013, *Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale* (2013/112/UE), è stato costruito sulla considerazione che la povertà tra i bambini e gli adolescenti ha spesso un effetto trainante sulla disuguaglianza nella società e sull'esclusione nel suo complesso, mentre l'intervento precoce e la prevenzione della trasmissione delle disuguaglianze sono essenziali per l'elaborazione di strategie efficaci ed efficienti al fine di eradicare le cause e le conseguenze della povertà infantile e dell'esclusione sociale. Il monitoraggio del fenomeno rappresenta la fase preliminare essenziale per avviare politiche efficaci, per sensibilizzare i governi a una maggiore responsabilità sociale e per un utilizzo più mirato delle risorse.

Secondo la Raccomandazione, che costituisce parte integrante del *Social Investments Package*, investire nell'infanzia rappresenta un approccio vantaggioso, non solo nei confronti della situazione personale del bambino, ma anche nei confronti della situazione socio-economica di un Paese, in quanto destinato a contenere gli alti costi sociali ed economici in termini di salute della popolazione nel lungo periodo. Difatti, la spesa pubblica necessaria per rimediare alle conseguenze della povertà infantile e dell'esclusione sociale sarebbe superiore a quella richiesta per interventi precoci sull'infanzia.

Il tasso di povertà tra i bambini e gli adolescenti è tra i più importanti indicatori di salute e benessere di una società e può rappresentare un futuro indicatore importante della coesione della società nel suo complesso. Lo stato di povertà e di esclusione sociale, infatti, può determinare sul bambino conseguenze che vanno dalla compromissione dello sviluppo cognitivo ad un aumento dei problemi comportamentali, quali uso di droghe e alcool, da scarsa salute fisica ad un rendimento scolastico insufficiente, da un calo delle competenze e delle aspirazioni ad una maggiore di-

pendenza dall'assistenza sociale. Pertanto, affrontare il disagio sociale sin dalla prima infanzia costituisce uno strumento importante: la prevenzione, anzi, risulta essere ancora più efficace quando si concretizza attraverso strategie integrate di inclusione sociale che associano misure di supporto all'inserimento lavorativo dei genitori, ad

un sostegno finanziario adeguato alla famiglia, all'accesso ai servizi sociali e all'alloggio, a servizi essenziali per i minori, come l'istruzione prescolare di qualità, l'assistenza sanitaria, nonché ad occasioni che consentano ai bambini di partecipare alla vita sociale, ad attività sportive, ludico-ricreative e culturali, attraverso le quali possano esprimere pienamente il loro potenziale.

L'importanza dell'investimento precoce sui bambini, in termini di ritorno economico e sociale, ha rappresentato il *file rouge* delle quattro sessioni parallele previste dalla conferenza: *Bambini e povertà delle famiglie*, *Bambini e ragazzi fuori della propria famiglia*, *Dall'integrazione all'inclusione*, *Servizi socioeducativi per la prima infanzia: pari opportunità di partenza?*. Nella giornata del 27, inoltre, parallelamente alle sessioni pomeridiane, la Commissione europea ha organizzato un workshop, intitolato *Investire nei bambini in Italia: strumenti dell'UE e opportunità di finanziamento*, dedicato ai rappresentanti delle autorità locali e regionali, durante il quale si è discusso degli strumenti e delle opportunità di finanziamento, sia per migliorare gli investimenti e mettere in atto le riforme nel settore dell'infanzia, sia per presentare le esperienze di alcune regioni italiane, tra cui quelle della Regione Puglia, da cui trarre orientamenti per il nuovo periodo di programmazione 2014-2020.

L'impegno a proteggere il benessere dei minori, fondato sul rispetto della dignità umana, oltre che segno distintivo di una società civile, è uno degli impegni dell'Unione europea cui si aggiungono la protezione dei diritti dell'infanzia, la lotta contro l'esclusione sociale e la discriminazione, la promozione della giustizia e della protezione sociale, come ribadito nella stessa Raccomandazione della Commissione europea. La lotta contro la povertà infantile, in realtà, rientra nell'ambito delle competenze degli Stati membri, ma un quadro comune europeo consente di aiutare gli Stati membri a sviluppare le sinergie tra i diversi settori di intervento, a migliorare l'efficacia e l'efficienza delle loro azioni e a rivedere le loro strategie, sulla base delle rispettive esperienze e di approcci innovativi, tenendo conto della varietà delle situazioni e delle esigenze a livello locale, regionale e nazionale. Nel contesto del prossimo Quadro finanziario pluriennale, tale strumento potrebbe inoltre servire da base per una più ampia cooperazione in vista di un'utilizzazione più mirata degli strumenti finanziari, in particolare dei

Fondi strutturali, per raggiungere l'obiettivo di promuovere l'inclusione sociale e ridurre la povertà.

La Commissione europea è, difatti, consapevole che la crisi economica e finanziaria degli ultimi anni ha pesato fortemente sui minori e sulle famiglie che si trovavano in situazioni di grande vulnerabilità, quali le famiglie numerose, o con genitori separati, o con uno dei genitori a bassa intensità lavorativa, o migrante, o con basso livello di istruzione. L'istituzione è altresì conscia del fatto che gli sforzi di risanamento delle finanze pubbliche imposti dai vincoli di bilancio non hanno potuto garantire politiche sociali adeguate ed efficienti nel breve e lungo termine, determinando un aumento degli individui che vivono in condizioni di povertà. Anche in Italia i bambini e le famiglie con bambini sono due settori tra i più colpiti dalla crisi, con percentuali superiori alla media europea.

Il 29 maggio 2012 il Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF ha pubblicato il rapporto *Misurare la povertà tra i bambini e gli adolescenti*, Report Card 10, con l'obiettivo di esaminare la povertà e la deprivazione materiale infantile, in Europa e in altri Paesi industrializzati, attraverso classifiche e analisi comparate su alcuni indicatori chiave della vita dei bambini e degli adolescenti, individuati sulla base sia di variabili puramente economiche, sia di un composito indicatore sulla deprivazione materiale dei minori tra 0 e 17 anni. Il rapporto, che per la prima volta esamina oltre alla povertà economica in senso stretto (quella legata al reddito) anche un nuovo indice, la deprivazione materiale, calcola che nell'UE-27, più Norvegia e Islanda, sono circa 13 milioni i bambini e gli adolescenti cui mancano gli elementi di base necessari al loro sviluppo e 30 milioni i minorenni che, nei 35 paesi a economia avanzata dell'OCSE, vivono in condizioni di povertà. Se consideriamo che i dati di questo rapporto sono stati raccolti nel 2009 – anche se sono i più recenti disponibili per un'analisi comparativa – e che essi riflettono i risultati delle scelte politiche prese dai Governi prima della crisi attuale, e che a queste scelte

si sono susseguiti tre anni di crisi economica, non possiamo essere ottimisti sulle proiezioni attuali su questi due tipi di povertà infantile.

Dall'analisi comparativa presentata nel Rapporto emerge che la povertà minorile non sia affatto un dato inevitabile, ma sia fortemente differenziata a seconda delle scelte di politica sociale adottate nei 35 paesi a reddito medio-alto analizzati. Per esempio, Svezia e Belgio hanno livelli di sviluppo economico e reddito pro capite analoghi, eppure soltanto l'1,4% dei bambini svedesi è considerato privo di beni e servizi essenziali, mentre la percentuale sale al 9,1% tra i coetanei belgi. Allo stesso modo, notiamo come Irlanda e Paesi Bassi facciano registrare un tasso di deprivazione infantile inferiore al 5%, oltre la metà rispetto a quello delle più ricche Francia e Italia.

Secondo il Report Card 10 dell'Unicef, i dati sulla situazione dell'Italia sono allarmanti: il nostro Paese è agli ultimi posti nel "club" dei Paesi ricchi quanto all'impegno e alle politiche di tutela dei bambini dalle varie dimensioni del fenomeno povertà, e per tutti i 14 indicatori, che compongono il nuovo indice, l'Italia si trova nelle posizioni più basse della graduatoria. Nonostante l'Italia sia tra i 15 Paesi OCSE più ricchi, il 15,9% dei bambini e degli adolescenti tra 0 e 17 anni vive in una condizione di povertà relativa, posizionandosi agli ultimi posti: 29° su 35. Anche considerando il *poverty gap*, cioè il divario tra la soglia di povertà e il reddito mediano di coloro che si trovano al di sotto di tale soglia, l'Italia è agli ultimi posti: 32° posto su 35. Nel nostro Paese, il tasso di povertà infantile è addirittura più alto rispetto al tasso di povertà della popolazione complessiva che si attesta all'11,5%, collocando l'Italia al 32° posto sui 35 Stati esaminati dal rapporto Unicef.

Il Report Card è scaturito, quindi, dall'elaborazione dai dati più recenti e disponibili su questi due tipi di povertà infantile. La prima misura è un Indice di deprivazione dell'infanzia, derivato da un'indagine sui redditi e sulle condizioni di vita di 125.000 famiglie, condotta dalla *European Union's*



Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) su 29 Paesi europei, i 27 dell'UE più Islanda e Norvegia, che include per la prima volta una serie di dati sul benessere dei bambini e degli adolescenti. Sulla base dei dati dell'indagine dell'Unione europea EU-SILC del 2009, l'UNICEF ha costruito l'indice di deprivazione materiale che definisce un minorenne, cioè un giovane di età compresa tra 1 e 16 anni, come deprivato quando non ha accesso a due o più beni, servizi o attività individuati come fondamentali per il suo benessere. Quelli ritenuti tali nelle società economicamente avanzate sono 14, tra i quali: fare almeno tre pasti al giorno, disporre di libri e giochi adatti all'età del bambino, di un alloggio con spazio e luce a sufficienza per fare i compiti, di una connessione Internet, ecc. Secondo il rapporto, i bambini italiani soffrono molto più dei loro coetanei europei della carenza di risorse che consentono loro di svolgere attività ludiche, sportive, fare i compiti, ospitare amici e così via. Persino negli indicatori basilari come l'accesso a una dieta alimentare variata o il possesso di abiti e calzature adeguati, l'Italia risulta nelle posizioni più basse della graduatoria. In realtà, nei paesi industrializzati i tassi di deprivazione materiale dovrebbero essere prossimi allo zero, ma solo Danimarca, Finlandia, Islanda, Paesi Bassi, Norvegia e Svezia hanno valori al di sotto del 3%; in Romania, Bulgaria e Portogallo si registrano i tassi più alti, con percentuali rispettivamente del 70%, del 50% e del 27%, mentre in Francia ed Italia, pur essendo tra i paesi più ricchi, hanno tassi di deprivazione superiori al 10%. Questo perché, l'indice di deprivazione, in realtà, non è solo un riflesso del livello globale di sviluppo o di ricchezza di un paese. Particolarmente illuminanti, nel Rapporto, sono i confronti tra Paesi con economie simili, che dimostrano come la politica dei governi abbia un impatto significativo sulla vita dei bambini e degli adolescenti. Così come alcuni paesi, a parità di risorse, dispongono di migliori misure di protezione dei minori più poveri. Ad esempio, Danimarca e Svezia hanno tassi molto più bassi di povertà infantile rispetto a Belgio o Germania, ma tutti e quattro i Paesi hanno gli stessi livelli di sviluppo e reddito pro capite.

La povertà relativa, analizzata nel Rapporto Unicef, prende in esame, inoltre, la percentuale di bambini e adolescenti che vivono al di sotto della «soglia di povertà» nazionale – definita come il 50% del reddito medio disponibile dalle famiglie. I paesi nordici e i Paesi Bassi hanno i tassi più bassi di povertà infantile relativa, intorno al 7%. Australia, Canada, Nuova Zelanda e Regno Unito hanno tassi compresi tra il 10 e il 15%, mentre oltre il 20% dei bambini in Romania e Stati Uniti vivono in povertà relativa.

Per queste ragioni, le scelte politiche dei Governi devono basarsi su un'inversione delle priorità: tutelare il futuro dei bambini e, per meglio orientarsi su questo obiettivo, produrre dati sulla povertà minorile così da attuare le strategie in modo tempestivo e accurato. Questo consentirebbe ai politici, agli elettori e all'opinione pubblica di avere una più chiara prospettiva che renderebbe più arduo adottare politiche di breve respiro a scapito di coloro che non hanno voce sul proprio avvenire e difendere decisioni che non tengano conto delle conseguenze di lungo periodo. Pur considerata la gravità della crisi europea, infatti, occorrerebbe calcolare l'impatto delle decisioni, delle politiche e delle misure adottate sulle famiglie con bambini, in quanto sappiamo che il rischio è che la povertà e l'esclusione sociale, che milioni di bambini sperimentano oggi, si prolunghi nell'età adulta. E quando parliamo di "età adulta" teniamo conto che, secondo le stime demografiche, un quarto degli Europei che oggi hanno meno di 16 anni ha un'aspettativa di vita di oltre 100 anni. L'essere figlio di un genitore disoccupato o l'aver genitori poco istruiti, o l'appartenere a una famiglia di migranti, non deve necessariamente essere causa di deprivazione: lo diventa se le misure e le politiche di governo risultano

inappropriate o insufficienti. È possibile proteggere i bambini e gli adolescenti più vulnerabili con le giuste politiche anche in tempi di difficoltà economiche, se i governi, le istituzioni e le società rispondono alla povertà dei minori con strategie rapide, efficaci, mirate ed integrate.

Per questo, la Commissione europea ha raccomandato agli Stati membri di adottare ed applicare politiche volte ad eradicare la povertà e l'esclusione sociale dei minori e a promuovere il loro benessere mediante strategie multidimensionali e propone ai governi di:

- I) elaborare strategie integrate, basate su tre grandi pilastri:
 - l'accesso a risorse sufficienti: favorire la partecipazione dei genitori al mercato del lavoro e garantire condizioni di vita corrette grazie ad una combinazione di prestazioni;
 - l'accesso a servizi di qualità a un costo sostenibile: ridurre le disuguaglianze sin dalla più tenera età investendo nei servizi di educazione e accoglienza per la prima infanzia; rafforzare l'influenza del sistema educativo sulla parità delle opportunità; migliorare la reattività dei sistemi sanitari nel rispondere alle esigenze dei minori svantaggiati; offrire ai minori un alloggio e un contesto di vita sicuri e adeguati; migliorare i servizi di assistenza alle famiglie e la qualità dei servizi di cura alternativa;
 - il diritto dei minori a partecipare alla vita sociale: incoraggiare la partecipazione di tutti i minori ad attività ludiche, ricreative, sportive e culturali e adottare meccanismi che favoriscono la partecipazione dei minori ai processi decisionali che li riguardano;
- II) sviluppare ulteriormente i meccanismi di governance, di esecuzione e di monitoraggio necessari: rafforzare le sinergie tra settori e migliorare i sistemi di governance e intensificare il ricorso ai metodi basati su elementi probanti;
- III) sfruttare pienamente gli strumenti pertinenti dell'UE: impegnarsi nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale dei minori in quanto priorità della Strategia Europa 2020 e mobilitare gli strumenti finanziari pertinenti dell'UE.

La strategia Europa 2020, lanciata dalla Commissione europea a marzo 2010, ha dato un nuovo impulso alla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale nell'UE fissando come obiettivo comune, da raggiungere a livello europeo entro il 2020, la riduzione di venti milioni del numero di individui a rischio di povertà e di esclusione sociale nell'UE. L'eradicazione e la prevenzione della povertà infantile, quindi, sono una componente essenziale degli sforzi dell'UE in questo settore e rientrano nel campo d'azione della Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale. Oltre dieci anni di cooperazione a livello dell'UE per lo sviluppo di appropriati indicatori per il monitoraggio, l'identificazione delle sfide comuni e delle politiche di contrasto più efficaci hanno generato una comprensione comune dei determinanti della povertà infantile, che ha consentito a questa problematica di affermarsi a livello politico. L'UE, quindi, ha dedicato e dedica numerose iniziative a temi che hanno un rapporto con la povertà infantile e la trasmissione delle disuguaglianze da una generazione all'altra, in particolare nei settori dell'istruzione e della formazione, dell'assistenza sanitaria, dei diritti del bambino e dell'uguaglianza tra donne e uomini. Ma molto ancora può e deve essere fatto per garantire la continuità delle politiche e degli investimenti a favore dell'infanzia e delle famiglie, per permettere la pianificazione di lungo periodo, per valutare gli effetti delle riforme strategiche sulla situazione dei più svantaggiati e adottare disposizioni volte ad attenuare eventuali ripercussioni negative.

NORME DI INTERESSE GENERALE

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (GURI)

LEGGE 21 febbraio 2014, n. 10, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria (GURI n. 43, del 21 febbraio 2014).

LEGGE 21 febbraio 2014, n. 13, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore (GURI n. 47, del 26 febbraio 2014).

LEGGE 14 marzo 2014, n. 28, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 gennaio 2014, n. 2, 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 (GURI n. 63, del 17 marzo 2014).

LEGGE 19 marzo 2014, n. 41, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 gennaio 2014, n. 3, recante disposizioni temporanee e urgenti in materia di proroga degli automatismi stipendiali del personale della scuola (GURI n. 69, del 24 marzo 2014).

LEGGE 28 marzo 2014, n. 50, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2014, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché altre disposizioni urgenti in materia tributaria e contributiva e di rinvio di termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi (GURI n. 74, del 29 marzo 2014).

LEGGE 7 aprile 2014, n. 56, Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni (GURI n. 81, del 7 aprile 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 13 febbraio 2014, n. 11, Attuazione della direttiva 2013/1/UE recante modifica della direttiva 93/109/CE relativamente a talune modalità di esercizio del diritto di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini (GURI n. 45, del 24 febbraio 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 13 febbraio 2014, n. 12, Attuazione della direttiva 2011/51/UE, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale (GURI n. 45, del 24 febbraio 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 19 febbraio 2014, n. 17, Attuazione della direttiva 2011/62/UE, che modifica la direttiva 2001/83/CE, recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano, al fine di impedire l'ingresso di medicinali falsificati nella catena di fornitura legale (GURI n. 55, del 7 marzo 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 21 febbraio 2014, n. 18, Attuazione della direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (GURI n. 55, del 7 marzo 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 19 febbraio 2014, n. 19, Attuazione della direttiva 2010/32/UE che attua l'accordo quadro, concluso da HOSPEEM e FSESP, in materia di prevenzione delle ferite da taglio o da punta nel settore ospedaliero e sanitario (GURI n. 57, del 10 marzo 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 21 febbraio 2014, n. 21, Attuazione della direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori, recante modifica delle direttive 93/13/CEE e 1999/44/CE e che abroga le direttive 85/577/CEE e 97/7/CE (GURI n. 58, del 11 marzo 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 21 febbraio 2014, n. 22, Attuazione della direttiva 2011/77/UE che modifica la direttiva 2006/116/CE concernente la durata di protezione del diritto d'autore e di alcuni diritti connessi (GURI n. 58, dell'11 marzo 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 4 marzo 2014, n. 24, Attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI (GURI n. 60, del 13 marzo 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 4 marzo 2014, n. 26, Attuazione della direttiva 2010/63/UE sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici (GURI n. 61, del 14 marzo 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 4 marzo 2014, n. 29, Attuazione della direttiva 2011/16/UE relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga la direttiva 77/799/CEE (GURI n. 63, del 17 marzo 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 4 marzo 2014, n. 32, Attuazione della direttiva 2010/64/UE sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali (GURI n. 64, del 18 marzo 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 4 marzo 2014, n. 37, Attuazione della direttiva 2011/82/UE intesa ad agevolare lo scambio transfrontaliero sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale (GURI n. 67, del 21 marzo 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 4 marzo 2014, n. 38, Attuazione della direttiva 2011/24/UE concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera, nonché della direttiva 2012/52/UE, comportante misure destinate ad agevolare il riconoscimento delle ricette mediche emesse in un altro stato membro (GURI n. 67, del 21 marzo 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 4 marzo 2014, n. 39, Attuazione della direttiva 2011/93/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI (GURI n. 68, del 22 marzo 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 4 marzo 2014, n. 40, Attuazione della direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro (GURI n. 68, del 22 marzo 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 4 marzo 2014, n. 45, Attuazione della direttiva 2011/70/EURATOM, che istituisce un quadro comunitario per la gestione responsabile e sicura del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti radioattivi (GURI n. 71, del 26 marzo 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 14 marzo 2014, n. 48, Modifica al decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, e successive modificazioni, in attuazione dell'articolo 30 della direttiva 2012/18/UE sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose (GURI n. 73, del 28 marzo 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 4 marzo 2014, n. 53, Attuazione della direttiva 2011/89/UE, che modifica le direttive 98/78/CE, 2002/87/CE, 2006/48/CE e 2009/138/CE, per quanto concerne la vigilanza supplementare sulle imprese finanziarie appartenenti a un conglomerato finanziario (GURI n. 76, del 1° aprile 2014).

DECRETO-LEGGE 20 marzo 2014, n. 36, Disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché di impiego di medicinali meno onerosi da parte del Servizio sanitario nazionale (GURI n. 67, del 21 marzo 2014).

DECRETO-LEGGE 31 marzo 2014, n. 52, Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari (GURI n. 76, del 1° aprile 2014).

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 18 novembre 2013, n. 152, Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 18 ottobre 2012, n. 193, concernente l'attuazione del Regolamento (UE) n. 211 del 16 febbraio 2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio, riguardante l'iniziativa dei cittadini (GURI n. 2, del 3 gennaio 2014).

Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (GUUE)

Regolamento (UE) n. 1286/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 dicembre 2013, che istituisce un programma di azione inteso a migliorare il funzionamento dei sistemi di imposizione nell'Unione europea per il periodo 2014-2020 (Fiscalis 2020) e che abroga la decisione n. 1482/2007/CE (GUUE L 347, del 20 dicembre 2013).

Regolamento (UE) n. 1287/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 dicembre 2013, che istituisce un programma per la competitività delle imprese e le piccole e le medie imprese (COSME) (2014-2020) e abroga la decisione n. 1639/2006/CE (GUUE L 347, del 20 dicembre 2013).

Regolamento (UE) n. 1288/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 dicembre 2013, che istituisce "Erasmus+": il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport e che abroga le decisioni n. 1719/2006/CE, n. 1720/2006/CE e n. 1298/2008/CE (GUUE L 347, del 20 dicembre 2013).

Regolamento (UE) n. 1289/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 dicembre 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (GUUE L 347, del 20 dicembre 2013).

Regolamento (UE) n. 1290/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 dicembre 2013, che stabilisce le norme in materia di partecipazione e diffusione nell'ambito del programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) - Orizzonte 2020 e che abroga il regolamento (CE) n. 1906/2006 (GUUE L 347, del 20 dicembre 2013).

Regolamento (UE) n. 1294/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 dicembre 2013, che istituisce un programma d'azione doganale nell'Unione europea per il periodo 2014-2020 (Dogana 2020) e abroga la decisione n. 624/2007/CE (GUUE L 347, del 20 dicembre 2013).

Regolamento (UE) n. 1296/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 dicembre 2013, relativo a un programma dell'Unione europea per l'occupazione e l'innovazione sociale ("EaSI") e recante modifica della decisione n. 283/2010/UE che istituisce uno strumento europeo Progress di microfinanza per l'occupazione e l'inclusione sociale (GUUE L 347, del 20 dicembre 2013).

Regolamento (UE) n. 1297/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 dicembre 2013, recante modifica del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio per quanto attiene a talune disposizioni relative alla gestione finanziaria per alcuni Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà relativamente alla loro stabilità finanziaria, alle norme di disimpegno per alcuni Stati membri, e alle norme relative ai pagamenti del saldo finale (GUUE L 347, del 20 dicembre 2013).

Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GUUE L 347, del 20 dicembre 2013).

Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE (GUUE L 348, del 20 dicembre 2013).

Regolamento (UE) n. 1316/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 dicembre 2013, che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e che modifica il regolamento (UE) n. 913/2010 e che abroga i regolamenti (CE) n. 680/2007 e (CE) n. 67/2010 Testo rilevante ai fini del SEE (GUUE L 348, del 20 dicembre 2013).

Regolamento (UE) n. 1350/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 dicembre 2013, che modifica taluni atti legislativi nel settore delle statistiche dell'agricoltura e della pesca (GUUE L 351, del 21 dicembre 2013).

Regolamento (UE) n. 1379/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 dicembre 2013, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, recante modifica ai regolamenti (CE) n. 1184/2006 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 104/2000 del Consiglio (GUUE L 354, del 28 dicembre 2013).

Regolamento (UE) n. 1381/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che istituisce un programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza per il periodo 2014-2020 (GUUE L 354, del 28 dicembre 2013).

Regolamento (UE) n. 1382/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che istituisce un programma Giustizia per il periodo 2014-2020 (GUUE L 354, del 28 dicembre 2013).

Regolamento (UE) n. 1384/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 55/2008 del Consiglio recante preferenze commerciali autonome per la Repubblica moldova (GUUE L 354, del 28 dicembre 2013).

Regolamento (UE) n. 37/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2014, che modifica alcuni regolamenti in materia di politica commerciale comune per quanto riguarda le procedure di adozione di determinate misure (GUUE L 18, del 21 gennaio 2014).

Regolamento (UE) n. 38/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2014, che modifica alcuni regolamenti in materia di politica commerciale comune per quanto riguarda l'attribuzione di poteri delegati e competenze di esecuzione per l'adozione di determinate misure (GUUE L 18, del 21 gennaio 2014).

Regolamento (UE) n. 165/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 febbraio 2014, relativo ai tachigrafi nel settore dei trasporti su strada, che abroga il regolamento (CEE) n. 3821/85 del Consiglio relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada e modifica il regolamento (CE) n. 561/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada (GUUE L 60, del 28 febbraio 2014).

Regolamento (UE) n. 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 marzo 2014, relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti (GUUE L 72, del 12 marzo 2014).

Regolamento (UE) n. 230/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 marzo 2014, che istituisce uno strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace (GUUE L 77, del 15 marzo 2014).

Regolamento (UE) n. 231/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 marzo 2014, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA II) (GUUE L 77, del 15 marzo 2014).

Regolamento (UE) n. 232/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 marzo 2014, che istituisce uno strumento europeo di vicinato (GUUE L 77, del 15 marzo 2014).

Regolamento (UE) n. 233/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 marzo 2014, che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo per il periodo 2014-2020 (GUUE L 77, del 15 marzo 2014).

Regolamento (UE) n. 234/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 marzo 2014, che istituisce uno strumento di partenariato per la cooperazione con i paesi terzi (GUUE L 77, del 15 marzo 2014).

Regolamento (UE) n. 235/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 marzo 2014, che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e i diritti umani nel mondo (GUUE L 77, del 15 marzo 2014).

Regolamento (UE) n. 236/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 marzo 2014, che stabilisce norme e procedure comuni per l'attuazione degli strumenti per il finanziamento dell'azione esterna dell'Unione (GUUE L 77, del 15 marzo 2014).

Regolamento (UE) n. 248/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, che modifica il regolamento (UE) n. 260/2012 per quanto riguarda la migrazione ai bonifici e agli addebiti diretti a livello di Unione Testo rilevante ai fini del SEE (GUUE L 84, del 20 marzo 2014).

Regolamento (UE) n. 249/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, che abroga il regolamento (CE) n. 827/2004 del Consiglio che vieta l'importazione di tonno obeso dell'Atlantico (*Thunnus obesus*) originario della Bolivia, della Cambogia, della Georgia, della Guinea equatoriale e della Sierra Leone e che abroga il regolamento (CE) n. 1036/2001 (GUUE L 84, del 20 marzo 2014).

Regolamento (UE) n. 250/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, che istituisce un programma per la promozione di azioni nel settore della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea (programma Hercule III) e che abroga la decisione n. 804/2004/CE (GUUE L 84, del 20 marzo 2014).

Regolamento (UE) n. 251/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e che abroga il regolamento (CEE) n. 1601/91 del Consiglio (GUUE L 84, del 20 marzo 2014).

Regolamento (UE) n. 252/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio,

del 26 febbraio 2014, che modifica il regolamento (CE) n. 774/94 del Consiglio, per quanto riguarda le competenze di esecuzione e i poteri delegati da conferire alla Commissione (GUUE L 84, del 20 marzo 2014).

Regolamento (UE) n. 253/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, che modifica il regolamento (UE) n. 510/2011 al fine di definire le modalità di conseguimento dell'obiettivo del 2020 di ridurre le emissioni di CO₂ dei veicoli commerciali leggeri nuovi (GUUE L 84, del 20 marzo 2014).

Regolamento (UE) n. 254/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, relativo a un programma pluriennale per la tutela dei consumatori per il periodo 2014-2020 e che abroga la decisione n. 1926/2006/CE (GUUE L 84, del 20 marzo 2014).

Regolamento (UE) n. 255/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, recante modifica dei regolamenti del Consiglio (CE) n. 2008/97, (CE) n. 779/98 e (CE) n. 1506/98 concernenti le importazioni di olio d'oliva e di altri prodotti agricoli dalla Turchia con riguardo ai poteri delegati e alle competenze di esecuzione da conferire alla Commissione (GUUE L 84, del 20 marzo 2014).

Regolamento (UE) n. 257/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, recante modifica del regolamento (CE) n. 2368/2002 del Consiglio per quanto concerne la partecipazione della Groenlandia all'attuazione del sistema di certificazione del processo di Kimberley (GUUE L 84, del 20 marzo 2014).

Regolamento (UE) n. 282/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, sulla istituzione del terzo programma d'azione dell'Unione in materia di salute (2014-2020) e che abroga la decisione n. 1350/2007/CE Testo rilevante ai fini del SEE (GUUE L 86, del 21/03/2014).

Regolamento (UE) n. 331/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce un programma di azione in materia di scambi, assistenza e formazione per la protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria (programma «Pericle 2020») e che abroga le decisioni del Consiglio 2001/923/CE, 2001/924/CE, 2006/75/CE, 2006/76/CE, 2006/849/CE e 2006/850/CE (GUUE L 103, del 5 aprile 2014).

Regolamento (UE) n. 332/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, relativo ad alcune procedure di applicazione dell'accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Serbia, dall'altra (GUUE L 103, del 5 aprile 2014).

Regolamento (UE) n. 333/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che modifica il regolamento (CE) n. 443/2009 al fine di definire le modalità di conseguimento dell'obiettivo 2020 di ridurre le emissioni di CO₂ delle autovetture nuove (GUUE L 103, del 5 aprile 2014).

Regolamento (UE) n. 258/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, che istituisce un programma dell'Unione per il sostegno di attività specifiche nel campo dell'informativa finanziaria e della revisione contabile per il periodo 2014-2020 e che abroga la decisione n. 716/2009/CE (GUUE L 105, dell'8 aprile 2014).

Regolamento (UE) n. 259/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, che modifica il regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (GUUE L 105, dell'8 aprile 2014).

Direttiva 2013/58/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che modifica la direttiva 2009/138/CE (solvibilità II) per quanto riguarda il suo termine di recepimento e la sua data di applicazione nonché il termine di abrogazione di talune direttive (solvibilità I (GUUE L 341, del 18 dicembre 2013).

Direttiva 2013/61/UE del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che modifica le direttive 2006/112/CE e 2008/118/CE in relazione alle regioni ultraperiferiche francesi, in particolare Mayotte (GUUE L 353, del 28 dicembre 2013).

Direttiva 2013/62/UE del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che modifica la direttiva 2010/18/UE che attua l'accordo quadro riveduto in materia di congedo parentale concluso da BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP e CES in conseguenza della modifica dello status, nei confronti dell'Unione europea, di Mayotte (GUUE L 353, del 28 dicembre 2013).

Direttiva 2013/64/UE del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che modifica le direttive del Consiglio 91/271/CEE e 1999/74/CE e le direttive 2000/60/CE, 2006/7/CE, 2006/25/CE e 2011/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio in conseguenza della modifica dello status, nei confronti dell'Unione europea, di Mayotte (GUUE L 353, del 28 dicembre 2013).

Direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema

di informazione del mercato interno («regolamento IMI») (GUUE L 354, del 28 dicembre 2013).

Direttiva 2014/17/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 febbraio 2014, in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali e recante modifica delle direttive 2008/48/CE e 2013/36/UE e del regolamento (UE) n. 1093/2010 (GUUE L 60, del 28 febbraio 2014).

Direttiva 2014/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, che modifica le direttive 92/58/CEE, 92/85/CEE, 94/33/CE, 98/24/CE del Consiglio e la direttiva 2004/37/CE del Parlamento europeo e del Consiglio allo scopo di allinearle al regolamento (CE) n. 1272/2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele (GUUE L 65, del 05 marzo 2014).

Direttiva 2014/26/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulla gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi e sulla concessione di licenze multiterritoriali per i diritti su opere musicali per l'uso online nel mercato (GUUE L 84, del 20 marzo 2014).

Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (GUUE L 94, del 28 marzo 2014).

Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GUUE L 94, del 28 marzo 2014).

Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE (GUUE L 94, del 28 marzo 2014).

Direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali (GUUE L 94, del 28 marzo 2014).

Direttiva 2014/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, concernente l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alla compatibilità elettromagnetica (rifusione) (GUUE L 96, del 29 marzo 2014).

Direttiva 2014/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, concernente l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative agli apparecchi e sistemi di protezione destinati a essere utilizzati in atmosfera potenzialmente esplosiva (rifusione) (GUUE L 96, del 29 marzo 2014).

Decisione n. 1351/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativa alla concessione di assistenza macro-finanziaria a favore del Regno hascemita di Giordania (GUUE L 341, del 18 dicembre 2013).

Decisione n. 1359/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante modifica della direttiva 2003/87/CE volta a chiarire le disposizioni sul calendario delle aste di quote di gas a effetto serra (GUUE L 343, del 19 dicembre 2013).

Decisione 2013/755/UE del Consiglio, del 25 novembre 2013, relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare all'Unione europea («Decisione sull'associazione d'oltremare») (GUUE L 344, del 19 dicembre 2013).

Decisione n. 1312/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativa all'agenda strategica per l'innovazione dell'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (EIT): il contributo dell'EIT a un'Europa più innovativa (GUUE L 347, del 20 dicembre 2013).

Decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, su un meccanismo unionale di protezione civile (GUUE L 347, del 20 dicembre 2013).

Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta» (GUUE L 354, del 28 dicembre 2013).

Decisione n. 189/2014/UE del Consiglio, del 20 febbraio 2014, che autorizza la Francia ad applicare un'aliquota ridotta di determinate imposte indirette sul rum «tradizionale» prodotto in Guadalupa, nella Guyana francese, in Martinica e nella Riunione e che abroga la decisione 2007/659/CE (GUUE L 59, del 28 febbraio 2014).

Decisione 2014/137/UE del Consiglio, del 14 marzo 2014, sulle relazioni fra l'Unione europea, da un lato, e la Groenlandia e il Regno di Danimarca, dall'altro (GUUE L 76, del 15 marzo 2014).

Decisione n. 136/2014/UE del Consiglio, del 20 febbraio 2014, che stabilisce norme e procedure che consentono la partecipazione della Groenlandia al sistema di certificazione del processo di Kimberley (GUUE L 84, del 20 marzo 2014).

BANDI DI GARA

COSME

Oggetto

Invito a presentare proposte «Rete Enterprise Europe: servizi di sostegno alle imprese orientate alla crescita per migliorare la competitività e l'accesso ai mercati per le imprese dell'UE» nel quadro del programma UE per la competitività di imprese e PMI, regolamento COSME (UE) n. 1287/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013.

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 15 maggio 2014

Riferimento

GUUE C 33/9 del 5 febbraio 2014

COOPERAZIONE UNIVERSITARIA CON I PAESI ASEAN

Oggetto

Sostegno dell'istruzione superiore nella regione ASEAN (composta da Brunei Darussalam, Cambogia, Indonesia, Laos, PDR, Malesia, Myanmar, Filippine, Singapore, Thailandia, Vietnam), con l'obiettivo di rafforzare la cooperazione regionale, migliorare la qualità, la competitività regionale e l'internazionalizzazione delle istituzioni di istruzione superiore dei Paesi ASEAN.

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 19 maggio 2014

Riferimento

Commissione europea - Sito Web Europa - EuropeAid/135319/DD/ACT/Multi

ATTIVITÀ CULTURALI IN LIBANO

Oggetto

Invito a presentare proposte 2014 per la concessione di sovvenzioni per azioni culturali per la promozione del dialogo e degli scambi fra culture, e più specificamente la comprensione reciproca e l'avvicinamento fra i popoli attraverso scambi culturali e artistici.

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 22 maggio 2014

Riferimenti

Commissione europea - Sito Web Europa - EuropeAid/135586/DD/ACT/LB

ENPI: SOSTEGNO ALLE CITTÀ DEI PAESI DELLA SPONDA SUD DEL MEDITERRANEO PER L'ATTUAZIONE DI PROGETTI ENERGETICI DIMOSTRATIVI DI SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE (SUDEP)

Oggetto

Bando per azioni a sostegno alle città dei Paesi della Politica di vicinato meridionale per l'attuazione di progetti energetici di dimostrazione per lo sviluppo urbano nel quadro di ENPI-SUD.

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 23 maggio 2014

Riferimento

Commissione europea - Sito Web Europa - EuropeAid/135429/DH/ACT/Multi

MISURE DI INFORMAZIONE E FORMAZIONE PER LE ORGANIZZAZIONI DEI LAVORATORI

Oggetto

Bando VP/2014/002 (finanziato dalla Linea di bilancio UE 04.03.01.05) per il sostegno a progetti riguardanti misure di informazione e formazione a favore delle organizzazioni dei lavoratori.

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 6 giugno 2014

Riferimento

Commissione europea - Sito Web Europa - DG EMPL

COMUNITÀ DELLA CONOSCENZA E DELL'INNOVAZIONE (KIC)

Oggetto

Invito a presentare proposte concernenti le comunità della conoscenza e dell'innovazione 2014.

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 10 settembre 2014

Riferimento

GUUE C 43/10 del 14 febbraio 2014

ERASMUS+

Oggetto

Invito a presentare proposte 2013 – EAC/S11/13 – Programma Erasmus+ , 1° bando nell'ambito del programma "Erasmus+" a sostegno dei settori dell'istruzione, formazione, gioventù e sport.

Scadenza

Bando aperto

Riferimenti

GUUE C - 362/62 del 12 dicembre 2013



SULLA SCENA EUROPEA

UGUAGLIANZA FRA UOMO E DONNA: PROGRESSI LENTI MA SICURI

La relazione annuale dell'UE ha rilevato persistenti disparità uomo-donna a livello di occupazione, retribuzione e rappresentazione, mentre la violenza contro le donne continua a essere un grave problema. Si registrano progressi significativi: grazie a pesanti investimenti nelle infrastrutture per l'infanzia, il tasso di occupazione femminile è aumentato, passando dal 58% nel 2002 al 63%; da quando è stata presentata l'opzione di azioni positive nel 2010, la proporzione di donne presenti nei consigli di amministrazione è salita dall'11% al 17,8%; infine, nel 2013 sono state adottate leggi e messe in campo azioni pratiche per contrastare la violenza basata sul genere, con un bilancio di 15,1 milioni di euro per finanziare apposite campagne.

Tuttavia, secondo la relazione, simili miglioramenti sono ancora molto lenti: proseguendo al ritmo attuale occorreranno 70 anni per conseguire una vera parità di retribuzione e 20 anni affinché le donne rappresentino il 40% degli eletti ai parlamenti nazionali.

CAMPAGNA "AMBIENTI DI LAVORO SANI PER GESTIRE LO STRESS"

La Commissione europea ha dato il benvenuto alla campagna "Gestire lo stress" avviata per sensibilizzare i cittadini, le aziende pubbliche e quelle private sui rischi psicologici, fisici e sociali legati allo stress da lavoro. La campagna nasce con lo scopo di aiutare i datori di lavoro, sindacati e lavoratori ad identificare e a gestire lo stress in modo da contribuire a creare un ambiente nel quale i lavoratori stessi si possano sentire più valorizzati, dove la cultura del lavoro è avvertita in termini positivi, riuscendo così anche migliorare la stessa produttività aziendale. In base alle cifre diffuse dall'Agenzia Europea per la Sicurezza e la Salute al Lavoro, il 50-60% delle assenze dei dipendenti è dovuto a sindromi da stress provocato dalle condizioni di lavoro. Per tal motivo, con una serie di conferenze e seminari, l'Agenzia europea insegnerà ai dirigenti e capiufficio come trattare con i dipendenti e come creare ambienti sereni e quindi più produttivi.

NUOVE NORME PER UN UNICO CARICABATTERIA

In un recentissimo progetto di direttiva il Parlamento europeo ha richiesto che sia sviluppato un caricabatterie comune per tutti i telefoni cellulari venduti in UE, così da ridurre gli sprechi, i costi e i problemi per gli utenti.

Questo progetto legislativo è già stato informalmente concordato con il Consiglio dei Ministri. Si avranno così norme armonizzate per l'immissione sul mercato di apparecchiature radio, compresi telefoni cellulari, telecomandi apri-auto e modem.

Le norme mirano a tenere il passo con il crescente numero e varietà di dispositivi radio e a garantire che i dispositivi non interferiscano l'uno con l'altro rispettando così i requisiti essenziali su sicurezza e salute.

CRESCITA VERTIGINOSA NEL SETTORE DELLE APP

Il mercato delle *app*, le applicazioni software per dispositivi mobili, sperimenta una crescita significativa in Europa che, secondo un recente rapporto, potrebbe creare ulteriori posti di lavoro: si stima che entro il 2018, il numero degli occupati nel settore potrebbe salire dall'attuale milione e 800 mila a circa 5 milioni, tra sviluppatori e addetti al marketing e all'assistenza, per un volume di affari di 63 miliardi di euro.

Nonostante l'UE sia un leader mondiale nel settore delle *app* di giochi, è ancora in ritardo rispetto agli USA per quanto riguarda la formazione e la retribuzione degli sviluppatori. Per affrontare il problema, l'UE coopera con l'industria e altre organizzazioni nell'ambito della "Grande coalizione per l'occupazione nel digitale".

L'obiettivo è fare in modo che soprattutto i giovani acquisiscano le competenze informatiche necessarie per occupare i posti vacanti sul mercato.

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

Direttore responsabile: Ennio Triggiani

Comitato di direzione:

Umberto Carabelli, Onofrio Introna,
Alfonsino Piscichio, 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