ANNO XVI - Bari, settembre 2014

ISBN 1825-6112

sud in europa

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

www.sudineuropa.net
info@sudineuropa.net

INVESTIRE per e sull'EUROPA

L'editoriale di ENNIO TRIGGIANI

C'è un verbo che dovrebbe costituire il riferimento dei prossimi mesi in Europa: "investire". Abbiamo bisogno di un grande salto di qualità in investimenti coniugati sotto molteplici profili, non solo economici, e soprattutto è il momento di decidere se investire veramente sull'Europa.
Ma procediamo con ordine. L'intero progetto dell'Unione si gioca oggi sulla sua capacità di dare concrete ed efficaci risposte ai suoi cittadini sulla "emergenza occupazione" in particolare giovanile. Opportunamente il prossimo Presidente della Commissione Junker ha detto che "Nella Ue c'è un ventinovesimo Stato membro. È lo Stato dei disoccupati, degli esclusi, dei respinti. Voglio che questo Stato torni a essere un normale membro della nostra Unione".
Per "normalizzare" questo ulteriore "Stato membro" (o, meglio, per neutralizzarlo) va, però, integralmente recuperata la (purtroppo) non realizzata ricetta scritta da Delors nel 1993 nel suo *Libro bianco* in cui individuava nel binomio crescita economica e coesione sociale i motori centrali della ripresa del processo d'integrazione. Per ottenere, infatti, una duratura ripresa in grado di creare sviluppo e lavoro non bastano le politiche monetarie se ad esse non si affianca un'integrazione di quelle fiscali, del lavoro e dei servizi. Le relative ed ulteriori cessioni di sovranità, con i conseguenti ed indispensabili contrappesi di garanzie democratiche, potranno tuttavia avvenire solo attraverso un nuovo Trattato per la cui redazione e, soprattutto, per la cui ratifica non esistono attualmente le condizioni politiche.
Ed allora, l'unica possibilità per l'Europa di recuperare consensi e costruire tali condizioni politiche è dimostrare di essere indispensabile per superare la crisi economica e per contribuire a risolvere i conflitti internazionali in atto (Palestina, Ucraina, Califfato islamico).
Sotto il primo profilo, è indubbio che l'indiscussa priorità risiede nel rafforzamento della competitività, in particolare dell'Eurozona, attraverso, anzitutto, adeguati investimenti. In tal senso, appare certo importante la mobilizzazione a tal fine di oltre 300 miliardi in tre anni attraverso il bilancio UE e la Banca europea degli investimenti. Non penso, peraltro, si tratti di risorse sufficienti in una situazione di preoccupante deriva deflazionistica. L'eccessiva caduta dei prezzi, con gli effetti depressivi sull'economia, rischia di influenzare negativamente gli ulteriori investimenti privati che dovrebbero invece rimpinguare consistentemente

Presidenza del Consiglio Regione Puglia

Comune di Bari

Cofinanziato dall'UE

SOMMARIO

editoriale

INVESTIRE per e sull'EUROPA
ENNIO TRIGGIANI 1

approfondimenti

Orientamenti della Corte sull'operare della **DIRETTIVA RIMPATRI**
GIOVANNI CELLAMARE 3

La Corte di Strasburgo "assolve" il **DIVIETO DI *BURQA***
IVAN INGRAVALLO 6

Finanziamenti UE per la gestione delle **FRONTIERE ESTERNE** e dei **VISTI**
FRANCESCO CHERUBINI 8

SALUTE E **SICUREZZA** SUL LAVORO
Il quadro strategico 2014-2020
VALERIA DI COMITE 10

L'iniziativa legislativa popolare **UNO DI NOI**
ANGELA MARIA ROMITO 13

Accordi **PESC** e ruolo del PE
EGERIA NALIN 15

Occupazione, risorse naturali e rifiuti: le proposte UE per una **"ECONOMIA CIRCOLARE"**
MICAELA FALCONE 17

La Corte UE e la **"CITTADELLA DELLA GIUSTIZIA"** di Bari
GIUSEPPE MORGESE 19

La strategia dell'UE per la **REGIONE ADRIATICA E IONICA**
MONICA DEL VECCHIO 22

europe direct

Il **CROWDFUNDING** nell'era della conoscenza
M. IRENE PAOLINO 24

norme di interesse generale 27

bandi di gara 31

sulla scena europea 32

i suddetti 300 miliardi; infatti, i margini di profitto ipotizzati verrebbero, in questo caso, sicuramente vanificati.
È di tutta evidenza, pertanto, che dall'attuale crisi non si esce con qualche aggiustamento di qua o di là ma intervenendo sul funzionamento dell'intero sistema a partire dal trasformare l'Eurozona da una semplice sommatoria di 18 bilanci nazionali in un credibile progetto di unione economica e fiscale. L'UE ha l'assoluta necessità di tirarsi fuori dal *cul de sac* in cui si è infilata, in buona parte ormai riconducibile al funzionamento della moneta unica. La nascita di quest'ultima è stata forse affrettata in quanto non c'era ancora la convergenza politica sulla contestuale creazione di una vera e propria unità economica e fiscale; si è comunque ritenuto, pur nella consapevolezza (v. Kohl, Ciampi, Delors) di tale limite, che le contraddizioni prima o poi emergenti avrebbero costretto gli Stati più riluttanti ad accettare il relativo "sacrificio". Tale auspicio si è rivelato una pia illusione ma nel contempo è apparso ormai impossibile, se non a costo di laceranti conseguenze economiche e sociali, tornare indietro alle vecchie monete nazionali.
Ed allora servono decisioni "forti" da parte delle istituzioni dell'UE in grado di coniugare rigore di bilanci e investimenti produttivi; è necessario, in altri termini, consentire ai Paesi che mettono in campo le necessarie riforme strutturali di godere, almeno nel breve periodo, dei margini di bilancio idonei a controbilanciare i relativi costi. Bisogna, altresì, alimentare la domanda attraverso investimenti pubblici nelle sempre insufficienti infrastrutture, escludendone temporaneamente l'ammontare dal conteggio dell'indebitamento della Pubblica Amministrazione in quanto idonei a promuovere la crescita nel lungo periodo. E si tratta, in tale contesto, di incentivare gli investimenti soprattutto nel campo dell'istruzione e della ricerca, cominciando a dare concretezza alle linee di sviluppo tratteggiate nella strategia Europa 2020. Viviamo una situazione di grande difficoltà e occorre quindi ricorrere a strumenti straordinari al fine di ottenere contemporaneamente l'incremento del benessere sociale e promuovere la partecipazione democratica.
I risultati sul piano economico non si raggiungono efficacemente, tuttavia, senza un decisivo salto di qualità nella dimensione politica del processo d'integrazione. Non si può ambire a divenire un vero gigante economico se si continua ad essere una realtà indistinta espressione di mille contraddizioni, continui litigi, deboli compromessi e, soprattutto, di un fumoso futuro. E non si può aspirare a giocare un ruolo importante nella complessa comunità internazionale contemporanea se si rimane assenti oppure ben poco incisivi nelle delicate crisi e nei pericolosi conflitti in atto intorno ai nostri confini. In proposito, è stata da più parti criticata la scelta del governo italiano di optare, nella nuova Commissione europea, per la direzione della politica estera. È vero che questa è, allo stato, inconsistente né il Trattato consente, in quanto basata su scelte unanimi, grandi speranze di miglioramento. La prevista fallimentare gestione di Lady Ashton era peraltro anche basata sulla circostanza che si trattava del classico "cavallo di Troia" immesso da un Paese, il Regno Unito, il cui obiettivo era proprio quello di sabotare la nascita di una figura istituzionale di grande interesse. Si dimentica, infatti, che Mr o Mrs Pesc è a capo di un grande servizio diplomatico per l'azione esterna – il quale ora dovrà essere sottratto, nel rispetto del Trattato, all'invasivo controllo delle capitali più influenti (Berlino, Londra, Parigi) – oltre ad essere Segretario generale dell'Unione Europea Occidentale e Presidente dell'Agenzia europea per la difesa. È possibile che, spendendo le proprie funzioni in termini politicamente molto più "convinti", risultati tangibili possano essere conseguiti anche attraverso la particolarità della sua presenza nell'altra fondamentale istituzione dell'UE e cioè il Consiglio (dei ministri) del quale presiede la sessione degli "Affari esteri". Mrs Pesc partecipa inoltre ai lavori del Consiglio europeo, insieme ai Capi di Stato e di governo degli Stati membri, al Presidente del Consiglio ed a quello della Commissione. Si tratta, in altri termini, di una singolare "ubiquità" che disegna la caratteristica unica e potenzialmente molto incisiva di tale figura.
Ma viene sottovalutata un'altra circostanza e cioè che Mr-Mrs Pesc è altresì vicepresidente della Commissione europea e, in questa veste, è in grado di svolgere un ruolo di rilievo nei lavori della stessa anche rispetto alle questioni di carattere economico; per queste ultime, d'altronde, non avremmo potuto, come Paese, aspirare ad un portafoglio considerato che già ci è stata assegnata, in tale settore, la centralissima carica della Presidenza della Banca Centrale Europea con Mario Draghi.
Saranno i prossimi mesi a dimostrare se veramente, soprattutto dietro gli impulsi del drammatico quadro politico ed economico esistente nella comunità internazionale, il processo d'integrazione europea si sarà rimesso in cammino magari con il contributo del nuovo Parlamento. È il momento di fare i giusti investimenti che sono certamente economici e politici ma riguardano soprattutto la speranza di superare i limiti dell'attuale anomala democrazia europea.

Orientamenti della Corte sull'operare della **DIRETTIVA RIMPATRI**

di GIOVANNI CELLAMARE*

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

1. La direttiva 2008/115/CE (del 16 dicembre 2008) reca disposizioni volte a realizzare un regime comune minimo in materia di rimpatrio, allontanamento, uso di mezzi coercitivi, trattenimento e divieto di (re)ingresso di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Sulla realizzazione di siffatti obiettivi possono incidere le limitazioni che gli Stati membri sono facultizzati a porre in materia, in specie, dagli articoli 2 (sul quale v. l'ordinanza della Corte di giustizia UE del 21 marzo 2013, causa C- 522/11, *Mbaye*, che ha statuito il divieto di sottrarre all'applicazione della direttiva i "cittadini di paesi terzi imputati o condannati per il reato di soggiorno irregolare"; nonché la sentenza del 19 settembre 2013, causa C-297/12, *Filev, Osmani*) e 7. Per l'operare della direttiva, un ruolo fondamentale riveste l'obbligo degli Stati membri di adottare una decisione di rimpatrio nei confronti dei cittadini di Stati terzi il cui soggiorno sia irregolare (art. 6, par. 1). Al fine di non pregiudicare lo scopo della direttiva (per l'appunto, il rimpatrio), gli Stati devono "agire con diligenza e pronunciarsi senza indugio" sulla regolarità o no della persona interessata (par. 4). Dato che per la decisione sul rimpatrio vanno prese in considerazione le reali possibilità che ciò avvenga (sentenza della Corte di giustizia del 6 dicembre 2011, causa C-329/11, *Achughbabian*), è prospettabile che (già) in previsione dell'adozione del provvedimento di allontanamento debba tenersi conto della posizione degli irregolari il cui rimpatrio non sia suscettibile di concretizzarsi.

Per quanto qui interessa, vale la pena di ricordare che la procedura in materia di rimpatrio è caratterizzata dalla gradualità del contenuto delle decisioni pertinenti (a iniziare dalla partenza volontaria: art. 7 ss.); che quelle di rimpatrio sono redatte nella forma indicata e accompagnate da garanzie procedurali (articoli 12-14), da interpretare in base alle pertinenti norme CEDU (articoli 6 TUE e 1 della direttiva); e in particolare che il Capo IV reca norme volte a disciplinare il trattenimento dell'interessato, funzionale al suo allontanamento. In casi determinati, cioè, nell'impossibilità di efficace applicazione di "altre misure sufficienti ma meno coercitive", le autorità competenti *possono* "trattenere" l'interessato *al solo scopo* di "preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento", osservando i tempi (art. 15, paragrafi 1, lett. b, e 5), le forme e le garanzie indicate. Tra i casi in cui è possibile dar luogo al trattenimento, l'art. 15 inserisce il "rischio di fuga", o la situazione in cui la persona di cui si tratta eviti o ostacoli la "preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento". Data la funzione dell'art. 15 ora riferita, posto altresì che una pena detentiva comminata nel corso della procedura non è funzionale all'allontanamento, la Corte di giustizia ha escluso che una siffatta pena sia riportabile a "una misura coercitiva" volta ad "allontanare un cittadino di un paese terzo che oppone resistenza", misura "proporzionata" e non eccedente un "uso ragionevole della forza" (art. 8) (sentenza *Achughbabian*). In circostanze particolari, ove "l'operazione di allontanamento" rischi di superare il periodo stabilito, gli Stati membri possono prolungare il trattenimento (per un periodo non superiore ad altri dodici mesi, a causa della mancata cooperazione dell'interessato o per ritardi nell'ottenimento della documentazione pertinente: art. 15, par. 6). Questo si ha di norma in appositi centri di permanenza temporanea; ove ciò non sia possibile e la persona debba essere sistemata in un istituto penitenziario, il trattenuto deve essere separato dai detenuti ordinari (art. 16). Beninteso, uno Stato membro non potrebbe invocare l'assenza di centri specializzati in una parte del suo territorio per tenere in carcere il cittadino di uno Stato terzo in attesa di essere allontanato, ancorché l'interessato vi acconsenta (sentenza della Corte di giustizia del 17 luglio 2014, cause riunite C-473/13 e C-514/13, *Bero* e *Bouzalmate*). Se ne desume il carattere non sanzionatorio del trattenimento e che allo stesso è possibile ricorrere esclusivamente agli scopi indicati.

2. Il Capo IV della direttiva reca norme il cui processo di adozione è stato accompagnato da un ampio dibattito che ha visto la contrapposizione tra Parlamento (con posizioni garantiste) e Consiglio; d'altro canto, le stesse, insieme ad altre, sono state criticate (anche) da alcune organizzazioni non governative: così, ad esempio, con riferimento al periodo prolungato di trattenimento e al divieto di reingresso consentiti dalla direttiva (ECRE). Peraltro, l'incidenza della direttiva sugli ordinamenti interni, compreso quello italiano, è apparsa ben presto di non poco momento. Ciò trova riscontro nella Comunicazione della Commissione sulla politica di rimpatrio dell'Unione europea (COM(2014) 199), dalla quale risulta il distacco che, talvolta, sussiste tra il regime previsto dalla direttiva, in specie in materia di garanzie per gli interessati, e la disciplina contenuta negli ordinamenti degli Stati membri. Pertanto, è degna di nota la giurisprudenza della Corte di giustizia che si svolge in senso favorevole alla

posizione di quelle persone; ciò, in particolare, ove si tratti dell'operare del Capo IV. Sul punto, va tenuto conto che il trattenimento, cui ha riguardo quel Capo in vista del rimpatrio, è un istituto già diffusamente funzionante negli Stati membri, e che, nella pratica, lo stesso viene vieppiù a delinearsi come un "outil de contrôle des frontières" (così il Rapporteur spécial Crépeau sui diritti dell'uomo degli immigrati, UN Doc. A/HRC/23/46, par. 47 ss.).

3. Brevemente, soffermandosi sull'art. 15 della direttiva – in specie sul significato da attribuire alla previsione (par. 4) del rilascio del trattenuto ove non sussista più "alcuna prospettiva ragionevole" di preparare il rimpatrio e/o di effettuare l'allontanamento – , la Corte ha precisato che una siffatta prospettiva non potrebbe ritenersi ragionevolmente sussistente ove appaia scarsamente probabile che l'interessato sia accolto in un Paese terzo, tenuto conto dei termini indicati dalla norma in esame; deve trattarsi, cioè di prospettiva reale e non astratta. Inoltre l'art. 15, paragrafi 5 e 6 (mantenimento e prolungamento del trattenimento), "dev'essere interpretato nel senso che il periodo durante il quale l'esecuzione del decreto di accompagnamento coattivo alla frontiera è stata sospesa a causa di un procedimento giurisdizionale avviato dall'interessato avverso tale decreto è preso in considerazione nel calcolo del periodo di trattenimento ai fini dell'allontanamento quando, durante tale procedimento, l'interessato abbia continuato a soggiornare in un centro di permanenza temporanea" (sentenza della Corte di giustizia del 30 novembre 2009, causa C-357/09 PPU, *Kadzoev* (*Huchbarov*)).
Nella sentenza *El Dridi* del 28 aprile 2011 (causa C-61/11 PPU), la Corte di giustizia ha dichiarato, che l'atto in esame "osta ad una normativa di uno Stato membro (…) che preveda l'irrogazione della pena di reclusione al cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sia irregolare per la sola ragione che questi, in violazione" dell'ordine sopra indicato vi permanga senza giustificato motivo. Certo, "gli Stati membri restano liberi di adottare misure, anche penali, atte segnatamente a dissuadere tali cittadini dal soggiornare illegalmente nel territorio di detti Stati"; peraltro, quelle misure devono essere compatibili con il diritto dell'Unione: e cioè non devono "compromettere la realizzazione degli obiettivi perseguiti da una direttiva e privare così quest'ultima del suo effetto utile" (http://www.unitademocraticagiudicidipace.it). In conclusione, la pena sopra indicata "rischia di compromettere la realizzazione dell'obiettivo perseguito da detta direttiva", nel senso sopra riferito. Chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità con l'atto in parola di norme italiane che imponevano la sanzione penale della permanenza domiciliare e l'espulsione immediata per soggiorno irregolare, nella sentenza *MD Sagor* del 6 dicembre 2012 (causa C-430/11), la Corte ha ritenuto non congruente con la direttiva una disciplina che consenta una siffatta permanenza, non garantendo la cessazione dell'esecuzione di quella pena non appena sia possibile il trasferimento dell'interessato fuori dello Stato membro nel quale abbia luogo detta esecuzione.
Nelle sentenze considerate, dunque, l'obiettivo del rimpatrio perseguito dalla direttiva ha costituito per la Corte il parametro di riferimento normativo per assumere le decisioni brevemente ricordate, con conseguenze favorevoli per le posizioni individuali (i cui diritti risultano genericamente richiamati nelle decisioni *Achughbabian* e *El Dridi*). Si è trattato, cioè, di assicurare l'effetto utile del rimpatrio, con risultati indiretti favorevoli per quelle posizioni.

4. Accanto a svolgimenti che, confermando precedenti decisioni, sono in linea con l'orientamento riferito (sentenza *Filev, Osmani*, anche con indicazioni sulla portata dell'art. 11 circa il divieto di reingresso; sentenza del 30 maggio 2013, causa C-534/11, *Arslan*), vanno ricordate due sentenze nelle quali – ci sembra – la Carta dei diritti fondamentali e, ancorché generiche, esigenze di tutela dei diritti individuali sono entrate in gioco per chiarire alcuni aspetti dell'operare della direttiva in esame, così venendo direttamente in rilievo le posizioni individuali meritevoli di tutela.
Nella sentenza del 10 settembre 2013, causa C-383/13 PPU, *M.G.* e *N.R.*, la Corte ha statuito che il godimento del diritto (art. 41 della Carta) di ogni persona di essere ascoltata e di avere accesso al fascicolo che la riguarda è svincolato dalla circostanza che quel medesimo diritto non sia previsto dalla direttiva (da richiamare in proposito gli svolgimenti dell'Avvocato generale del 25 giugno 2014 nella causa pendente C-166/13, *Mukarubega*). Di conseguenza, se la proroga del periodo di trattenimento è il risultato di un procedimento amministrativo svoltosi in violazione del diritto di essere sentiti, il giudice che si pronunci sulla legittimità del provvedimento in parola potrà ordinare la cessazione del trattenimento ove ritenga, alla luce di tutte le circostanze di fatto e di diritto del caso di specie, che, in assenza di quella violazione, il procedimento avrebbe potuto sortire diverso risultato. In altri termini, l'irregolarità dei diritti della difesa deve essere tale da incidere sul risultato del processo di formazione della decisione. Certo, la Corte ha ribadito che il diritto fondamentale alla difesa non è una prerogativa assoluta, ma può soggiacere a restrizioni funzionali agli obiettivi della misura di cui si tratta; peraltro, la medesima Corte ha aggiunto che tale possibilità non può avere l'effetto di pregiudicare la sostanza dei diritti in parola (par. 33 ss.). La qualcosa equivale ad affermare l'inviolabilità dell'articolazione della dialettica processuale, come risulta dalla giurisprudenza richiamata nella sentenza (l'ambito di applicazione del principio del rispetto dei diritti alla difesa, in specie di quello ad essere sentiti, è in gioco anche nel caso *Mukarubega*, con le citate conclusioni dell'Avvocato generale concernenti, in particolare, l'operare di quel diritto rispetto all'eventuale applicazione degli articoli 5 e 6 della direttiva di cui si tratta).
Più recentemente (sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2014, causa C-146/14 PPU, *Mahdi*), la Carta dei diritti fondamentali è venuta in rilievo in una specie nella quale un cittadino sudanese, privo di un documento d'identità valido, era stato arrestato in Bulgaria e trasferito in un centro di permanenza temporanea in vista dell'esecuzione delle misure amministrative di accompagnamento forzato alla frontiera adottate nei suoi confronti. Pur confermando l'identità dell'interessato, l'ambasciata sudanese aveva rifiutato il rilascio di un documento di viaggio con la motivazione che quella persona, avendo ritrattato la dichiarazione di disponibilità al rimpatrio volontario in Sudan, non aveva intenzione di far ritorno in detto Stato. Trascorso il termine del primo trattenimento, le autorità bulgare hanno adito il giudice amministrativo competente per ottenere la proroga del trattenimento medesimo; a tal fine facevano valere il rischio di fuga e la mancata cooperazione dell'interessato.
Nel contesto velocemente delineato, il giudice *a quo* ha sottoposto alla Corte alcune questioni pregiudiziali. Tra le stesse, le prime due presentano immediato interesse per la tutela di alcuni importanti diritti individuali: e cioè, se, nel riesame della situazione dell'interessato, l'autorità competente debba adottare un atto scritto motivato in fatto e in diritto; e se il controllo di legittimità di un siffatto atto implichi la competenza dell'autorità giudiziaria a esaminare il merito della controversia.
Con riguardo al primo quesito, ricordato che nella direttiva un atto scritto motivato in fatto e in diritto è previsto solo per l'adozione del provvedimento che disponga il trattenimento, la Corte ha ritenuto che una siffatta previsione va riferita a ogni decisione sulla proroga del trattenimento, data la medesima natura della statuizione sul trattenimento e sulla sua proroga, e posto che l'interessato dev'essere in grado di conoscere i motivi della decisione adottata nei suoi confronti. Nella parte che qui interessa, cioè, l'art. 15 della direttiva va letto alla luce degli articoli 6 e 47 della Carta dei diritti fondamentali, sicché

la decisione sul prolungamento del primo periodo di trattenimento deve rivestire forma scritta e contenere i motivi di fatto e di diritto che giustifichino la decisione. In effetti, dalla giurisprudenza della Corte (punto 45) risulta che l'obbligo di rendere noti i motivi della decisione consente alla persona interessata di difendere nel miglior modo i propri diritti e consente al giudice eventualmente adito di esercitare il controllo sulla legalità del provvedimento impugnato. Una diversa soluzione equivarrebbe a realizzare una lesione del diritto fondamentale a un ricorso effettivo (punto 46; pertinenti, nel senso indicato, gli svolgimenti della Corte europea dei diritti dell'uomo, circa la violazione dell'art. 5, par. 2, CEDU per omessa comunicazione al ricorrente dei motivi del trattenimento: anche per altri riferimenti, v. la sentenza del 31 marzo 2011, *Nowak* c. *Ucraina*). Tanto più che si tratta molto spesso di decisioni adottate dalle autorità amministrative (cfr. ampiamente il sesto rapporto sull'espulsione degli stranieri del *Rapporteur spécial* Kamto, UN Doc. A/CN.4625/Add.1).

Sulla seconda questione, ribadita la propria giurisprudenza sulla diretta applicabilità dell'art. 15 della direttiva, la Corte ha rilevato che l'inquadramento delle decisioni di trattenimento nel quadro del Cap. IV è funzionale, per un verso, a garantire la proporzionalità dei mezzi utilizzati e degli obiettivi perseguiti e, dall'altro, a garantire il rispetto dei diritti fondamentali delle persone interessate. Tali diritti, dunque, assumono rilievo indipendente rispetto a quegli obiettivi. In effetti, nella sentenza si legge che l'autorità giudiziaria chiamata a decidere sulla domanda di proroga del primo trattenimento ha necessariamente la competenza a conoscere di *qualsiasi* elemento di fatto e di diritto che venga in rilievo per deliberare (caso per caso: v. già la sentenza *Arslan*) se la proroga sia o no giustificata: l'autorità giudiziaria deve essere messa in grado di poter sostituire con la propria la decisione sul primo trattenimento (indicazione di non poco momento per gli Stati membri i cui ordinamenti non prevedano una siffatta possibilità) e ordinare o la proroga dello stesso o una misura alternativa meno coercitiva o la liberazione del cittadino, in presenza di presupposti idonei. Dovendo l'autorità giudiziaria prendere in considerazione ogni elemento rilevante per l'adozione della propria decisione, i poteri di cui la medesima autorità dispone, nell'esercizio di tale controllo, non possono, in ogni caso, essere limitati ai soli elementi forniti dall'autorità amministrativa. Certo, nella sentenza, la Corte ha posto in luce che l'interpretazione accolta è funzionale alla realizzazione dell'effetto utile della procedura. Peraltro, nella decisione, è stata presa in considerazione, come si è visto, anche l'esigenza di tutela del singolo; inoltre, è venuta in rilievo l'esigenza di consentire al giudice adito di decidere compiutamente alla luce di tutte le circostanze, comprese, cioè, quelle non trasmesse o non prese in considerazione dall'autorità amministrativa. Siffatti svolgimenti presuppongono, dal punto di vista della Corte, gli obiettivi di garanzia della libertà personale contro provvedimenti arbitrari (è appena il caso di ricordare in proposito gli articoli 5 CEDU e 9 del Patto sui diritti civili e politici). D'altro canto, il richiamo all'attività del giudice, nel senso testé riferito, si presta a essere inteso come riconoscimento della funzionalità dei principi sui diritti individuali in parola e delle pertinenti norme della Carta (articoli 6 e 47), giusta un'espressione ormai ampiamente utilizzata, all'*accountability* dei decisori, oltre che alla tutela del singolo.

Vale la pena di ricordare gli altri tre quesiti pregiudiziali sottoposti alla Corte dal giudice bulgaro: se il primo periodo di trattenimento possa essere prorogato unicamente perché il cittadino di un Paese terzo non sia in possesso dei documenti d'identità, così sussistendo un rischio di fuga; se il diniego di rilascio dei documenti d'identità opposto dall'ambasciata del Sudan possa considerarsi imputabile all'interessato (per assenza di volontà di ritorno volontario in Sudan) e, in caso di risposta affermativa, se la condotta del medesimo possa essere qualificata come mancata cooperazione, che, come tale, giustificherebbe la proroga del trattenimento; infine se, in assenza di ragionevole prospettiva di rimpatrio, lo Stato membro sia tenuto a rilasciare alla persona in condizione irregolare un titolo di soggiorno o altra forma di autorizzazione che riconosca quel diritto (pur in assenza di documenti di identità o di documenti rilasciati dal Paese di origine).

Sul terzo quesito, la Corte ha ricordato che il rischio di fuga è (solo) una delle ragioni che vengono in considerazione in sede di decisione sul (primo periodo di) trattenimento (art. 15, par. 1, che fa riferimento alla possibilità del trattenimento "in particolare" per le ragioni indicate). Peraltro, in vista della decisione sulla proroga dello stesso, la direttiva non contempla il rischio di fuga quale condizione per detta proroga che necessita del riesame delle condizioni poste a fondamento del trattenimento iniziale. Quel rischio, dunque, può venire in rilievo per il riesame delle condizioni iniziali del trattenimento: in particolare, persistendo il rischio di fuga, è possibile tenere conto della mancanza dei documenti d'identità, che di per sé non può giustificare una proroga del trattenimento. In conclusione, non è congruente con la pertinente disciplina della direttiva in parola una legislazione nazionale che consenta il prolungamento del periodo iniziale di trattenimento per la semplice ragione che l'interessato non sia munito di documento di identità.

Si tratta di una statuizione suscettibile di svolgere i suoi effetti al di là del caso di specie, dato il ruolo che, in vista della decisione sul trattenimento dell'interessato, viene riconosciuto dagli ordinamenti degli Stati membri al rischio di fuga a causa di assenza di un documento di identità (v. la Comunicazione già citata; sull'aspetto considerato è pendente una richiesta di pronuncia pregiudiziale presentata da un giudice olandese: causa C-554/13, *Zh.* e *O.*).

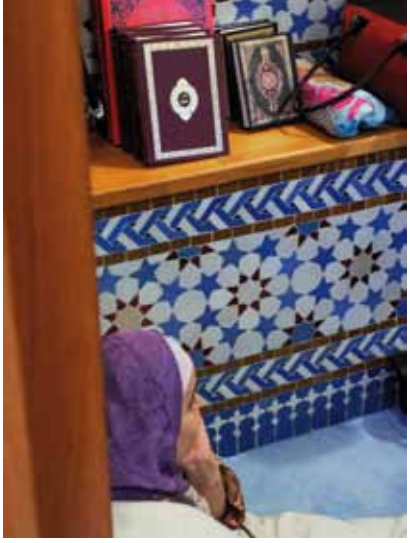
Degna di nota altresì l'indicazione sul significato dell'elemento della "mancanza di cooperazione" (come sappiamo, prevista dalla direttiva), per l'eventuale prolungamento del trattenimento: quell'elemento, ha precisato la Corte, va ritenuto sussistente solo se, dall'esame della condotta tenuta dall'interessato, risulti che quest'ultimo non abbia cooperato per l'esecuzione dell'allontanamento; sicché è probabile che la relativa operazione duri più a lungo del previsto proprio a causa di quel comportamento (accertamento che spetta al giudice del rinvio). In altri termini, anche per quanto riguarda la verifica dell'elemento in parola ciò che conta non è l'astratta valutazione del comportamento dell'interessato, bensì la presa in considerazione di quel comportamento alla luce di tutte le caratteristiche del caso di specie.

Le risposte date dalla Corte alle due richieste pregiudiziali da ultimo considerate potrebbero risultare rilevanti, dal punto di vista degli operatori giuridici italiani, nell'interpretazione e applicazione del combinato disposto degli articoli 13, comma 4-bis, e 14, comma 5, del T.U. sull'immigrazione.

Sulla base di quanto precede, dunque, anche alla luce di alcune indicazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza dell'8 ottobre 2009, *Milkolenko* c. *Estonia*), in assenza di ragionevoli prospettive di realizzare il rimpatrio, il difetto di collaborazione risulterebbe un dato irrilevante; inoltre, lo Stato territoriale dovrebbe comportarsi con diligenza a fronte dell'indisponibilità dell'ambasciata dello Stato di appartenenza dell'irregolare a rilasciare il passaporto (sentenza del 25 gennaio 2005, *Singh* c. *Repubblica Ceca*).

Infine, considerata l'assenza, nella direttiva, di una previsione che abbia riguardo all'ultima questione sollevata dal giudice *a quo*, la Corte ha statuito che, lo Stato membro non è tenuto a rilasciare il titolo di soggiorno nella situazione presa in considerazione dallo stesso giudice; tuttavia, ha aggiunto la Corte, quella stessa situazione deve trovare riscontro in una forma di attestazione rilasciata all'interessato dallo Stato di cui si tratta: in altri termini, una attestazione della quale risulti che la persona non possa essere rimpatriata pur non avendo diritto di soggiorno. La qualcosa, ci sembra, equivale al riconoscimento dello *status* di limbo giuridico dell'interessato.

La Corte di Strasburgo "assolve" il DIVIETO DI *BURQA*



di IVAN INGRAVALLO

1. La sentenza emessa il 1° luglio 2014 dalla Grande camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *S.A.S.* c. *Francia* (ricorso n. 43835/11) si occupa di un tema alquanto delicato, come la compatibilità con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) della legge francese n. 2010-1192, dell'11 ottobre 2010 (in vigore dall'11 aprile 2011), che pone il divieto di coprire il volto nei luoghi pubblici, sanzionando eventuali violazioni dello stesso con una multa (il giudice può anche disporre l'obbligo di seguire dei corsi di educazione alla cittadinanza). La legge fu approvata a stragrande maggioranza dal Parlamento francese (un voto contrario e tre astensioni in Assemblea nazionale, una sola astensione in Senato) e suscitò le animate proteste di quanti ritenevano che, sotto l'apparenza di un divieto generico, si celasse l'intenzione di colpire il comportamento di quelle donne di religione musulmana che, in ossequio alla loro fede, indossano indumenti come il *burqa*, che nasconde il volto del tutto, o il *niqab*, che lascia solo una fessura per gli occhi. È esattamente una vicenda di questo tipo che ha costituito oggetto del ricorso presentato dinanzi alla Corte di Strasburgo. Una giovane donna, infatti, nata in Pakistan e cittadina francese ha lamentato la violazione degli articoli 3 (divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti), 8 (diritto alla vita privata e familiare), 9 (diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione), 10 (diritto alla libertà di espressione) e 11 (diritto di associazione), oltre che dell'art. 14 (divieto di discriminazione) della Convenzione.
La Corte si è trovata nella non facile posizione di deliberare in merito ad una vicenda assai complessa sotto il profilo politico, oltre che giuridico e sociale, perché tocca il nervo scoperto del rapporto tra culture, tradizioni e fedi differenti negli Stati parti della CEDU, che sempre più emerge, anche a seguito del costante aumento dei flussi di stranieri che, per i motivi più svariati, vivono, lavorano o comunque si trovano sul territorio di questi Stati (sotto la loro *jurisdiction*, per richiamare il contenuto dell'art. 1 CEDU). Non è la prima volta che la Corte si trova ad affrontare problematiche relative alla libertà di religione e, come nella maggioranza delle precedenti pronunce, al termine di un ampio ragionamento anche in questa circostanza essa ha, a grande maggioranza (15 voti a 2, con le giudici Jäderblom e Nußberger che hanno presentato un'opinione parzialmente dissenziente), affermato l'insussistenza della violazione della CEDU e, pur con alcuni rilievi critici, la compatibilità della legge 2010-1192 con la Convenzione.
Essa ha mostrato piena consapevolezza delle questioni in causa. Anzitutto, la materia oggetto del ricorso non è nuova, né poco approfondita a livello internazionale, poiché è stata in anni recenti affrontata in numerosi consessi e contro il divieto di indossare quegli indumenti vi sono state qualificate prese di posizione (si vedano le opinioni espresse dall'Assemblea parlamentare e dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, nonché dal Comitato dei diritti umani dell'ONU). Inoltre, nella controversia in commento sono intervenute, a sostegno della ricorrente e contro il Governo francese (sostenuto invece dal Belgio), diverse ONG (Amnesty International, Liberty, Open Society Justice Initiative e ARTICLE 19), oltre al Centro per i diritti umani dell'Università di Gand.

2. Sotto il profilo della ricevibilità, bene ha fatto la Corte a respingere le eccezioni preliminari francesi, che asserivano l'irricevibilità del ricorso perché ipotetico (esso è stato avanzato l'11 aprile 2011, data di entrata in vigore della legge francese e non è stato proposto in seguito ad un atto compiuto dalle autorità francesi nei suoi confronti) e perché non erano stati esauriti i mezzi di ricorso interni. Sotto il primo profilo la Corte ha riconfermato la propria precedente giurisprudenza che, sia pure in via eccezionale, dà rilievo al carattere di "vittima potenziale" ai fini della legittimazione a ricorrere (par. 57); tale circostanza è utilizzata dalla Corte anche per escludere la richiesta di irricevibilità formulata dallo Stato francese in ragione del fatto che il ricorso sarebbe abusivo, in quanto consisterebbe in realtà in un'*actio popularis* (paragrafi 62-68). Per quanto invece riguarda l'obiezione del Governo francese in merito al mancato esaurimento dei mezzi di ricorso interni, la Corte richiama le pronunce dei massimi organi giurisdizionali francesi (Consiglio costituzionale e Corte di cassazione), che hanno dichiarato la legittimità della legge 2010-1192 (par. 61).

3. Con riferimento al merito della controversia, la Corte ha ritenuto manifestamente infondata sia l'asserita violazione dell'art. 3 (par. 70), sia quella dell'art. 11 (par. 73), concentrando la sua attenzione sulla violazione degli articoli 8 e, soprattutto, 9, considerati come quelli effettivamente chiamati in causa in questa vicenda (par. 109), rispetto ai quali essa ha considerato prive di un rilievo autonomo le possibili violazioni degli articoli 10 e 14 (paragrafi 162 e 163).
Non vi è dubbio che il divieto generale di coprire interamente il volto costituisce una limitazione al diritto posto dall'art. 9 CEDU, il quale non ha però un carattere assoluto, ma è derogabile (al pari dell'art. 8). Il par. 2 di questa disposizione, infatti, consente le limitazioni stabilite dalla legge (ciò è pacifico nel caso oggetto di questa sentenza) e che sono necessarie in una società democratica per garantire la pubblica sicurezza, proteggere l'ordine, la salute o la moralità pubblica o per tutelare i diritti e le libertà degli altri individui (limitazioni simili, per quanto qui rileva, sono poste dal par. 2 dell'art. 8 CEDU). Secondo la ricorrente non sarebbe invocabile alcuna di queste cause che giustificano la limitazione dei diritti di cui agli articoli 8 e 9. Il Governo francese ritiene invece giustificata la limitazione dei diritti della ricorrente, richiamando in particolare l'esigenza di difendere la pubblica sicurezza e, con riferimento all'eccezione della tutela dei diritti e delle libertà degli altri, introduce la nozione di "rispetto di uno standard minimo di valori in una società aperta e democratica", identificando

tre valori: eguaglianza tra uomo e donna, rispetto della dignità umana, rispetto dei requisiti minimi della vita sociale (definito come "vivere insieme"). Esso, inoltre, ritiene che la legge 2010-1192 rappresenti una limitazione necessaria e proporzionata e a tal fine richiama anche il ben noto criterio dell'ampio "margine di apprezzamento" circa il rapporto tra interesse statale e diritti dei privati, che la Corte ha a più riprese riconosciuto agli Stati parti della CEDU nell'applicazione della stessa.

La Corte anzitutto ribadisce la propria giurisprudenza in base alla quale le limitazioni dei diritti posti dagli articoli 8 e 9 hanno carattere tassativo e vanno interpretate in modo restrittuvo (par. 113). Essa valuta legittimo richiamare esigenze di pubblica sicurezza e, pur se non è espressamente previsto dall'art. 9, par. 2, CEDU (par. 114), anche il concetto del rispetto di uno *standard* minimo di valori in una società aperta e democratica, che la Corte riconduce alla nozione di ordine pubblico e a quella di tutela dei diritti e delle libertà degli altri. Peraltro, con riferimento al requisito della necessità, essa non ritiene che il divieto generale di indossare abiti che coprono interamente il volto possa essere giustificato per motivi di pubblica sicurezza, nel nome dell'uguaglianza tra uomini e donne o del rispetto della dignità umana. La Corte formula considerazioni diverse sul terzo dei valori richiamati dal Governo francese – la tutela dei requisiti minimi del "vivere insieme" – poiché afferma che il volto ha un ruolo importante nell'interazione tra gli individui. Tenuto conto della flessibilità della nozione di "vivere insieme", essa ritiene di dover valutare la necessità del divieto generale posto dalla legge 2010-1192 in rapporto al valore in questione (par. 122). E, sotto questi profili, la Corte considera in principio giustificata la legge francese (par. 142).

La Corte passa quindi a valutare il valore del "vivere insieme" alla luce dell'altro requisito, quello della proporzionalità. Qui la sentenza prende una "strana piega". La Corte, infatti, rileva che il divieto generale pare eccessivo (par. 145), che alcune donne potrebbero percepirlo come una minaccia alla loro identità (par. 146), che numerosi soggetti internazionali e ONG, come già segnalato, hanno definito un simile divieto come sproporzionato (par. 147) e che questa legislazione statale rischia di consolidare stereotipi anti-islamici e di favorire l'intolleranza (par. 149). Ma, invece di concludere nel senso della non proporzionalità del divieto generale rispetto al fine perseguito, la Corte, considerate la genericità del divieto, formalmente non rivolto alle donne di religione musulmana che vestono certi indumenti, e la lievità delle pene previste per chi viola il divieto generale (anche se, fanno notare le due giudici dissenzienti, una sanzione pecuniaria lieve, se ripetuta nel tempo, può divenire assai cara), finisce con l'accogliere la posizione del Governo francese secondo cui quel divieto generale tutela il valore del "vivere insieme". A tal riguardo viene in rilievo l'affermazione, svolta in generale dalla Corte, secondo la quale il meccanismo di controllo previsto dalla CEDU ha un ruolo sussidiario rispetto alle scelte degli Stati parti: "The national authorities have direct democratic legitimation and are, as the Court has held on many occasions, in principle better placed than an international court to evaluate local needs and conditions" (par. 129). Questa affermazione apre la strada al riconoscimento di un ampio margine di apprezzamento per lo Stato francese nel caso specifico, che induce la Corte a considerare il divieto generale di cui alla legge 2010-1192 proporzionato rispetto alla limitazione dei diritti di cui agli articoli 8 e 9 CEDU, negando quindi la violazione della Convenzione da parte della Francia. Ci sembra che questa valorizzazione della sussidiarietà e del margine di apprezzamento confermi il ruolo sempre maggiore che essi stanno acquisendo, non solo nel senso di rendere più prudente la giurisprudenza della Corte ma, in prospettiva, anche per limitare la sua competenza (in tema si rinvia al recente studio critico di E. Nalin, *I Protocolli n. 15 e 16 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, p. 117 ss.).

4. Ci sembra che la sentenza in commento presenti profili critici proprio in riferimento alla proporzionalità del divieto generale rispetto all'obiettivo perseguito. Infatti, si sarebbe potuto limitare lo stesso a determinati luoghi pubblici particolarmente soggetti a speciali misure di sicurezza (aeroporti, ospedali, luoghi di istruzione, ecc.) o comunque prevedere modalità diverse di interazione con coloro che scelgono liberamente e spontaneamente di indossare abiti che coprono interamente il volto (ad esempio, sanzionando gli eventuali rifiuti di mostrare il volto ai fini del riconoscimento in luoghi o locali pubblici a fronte di richieste formulate da pubblici funzionari). Appare inoltre contradditorio che la Corte, dopo aver esaminato la legislazione degli Stati parti alla CEDU e aver trovato che solo il Belgio ha approvato nel 2011 una legge che pone una disciplina equivalente a quella francese, abbia negato l'esistenza di un comune sentire europeo contro il divieto generale di indossare indumenti che coprono interamente il corpo (par. 156), come invece sostenuto dall'Open Society Justice Initiative (par. 105; questo è anche uno degli elementi alla base del voto contrario delle due giudici summenzionate).

In senso più ampio, la sentenza emessa dalla Corte di Strasburgo il 1° luglio 2014 non appare incoraggiante nella prospettiva dell'integrazione di culture e prassi nuove nel contesto della tutela dei diritti umani in Europa. La Corte ha privilegiato un approccio tradizionale, a difesa dei valori storico-culturali europei, piuttosto che optare per una scelta di apertura e di integrazione nei confronti di manifestazioni culturali e religiose che, se possono apparire "strane" e in alcuni suscitare talora fastidio, denotano comunque un tratto della personalità di chi decide di indossare il *burqa* o il *niqab* che la Corte ha ritenuto di poter mettere in secondo piano rispetto alle prevalenti motivazioni dello Stato francese. Né la Corte ha ritenuto rilevante l'argomento secondo cui un divieto generale di indossare questi indumenti non produce la loro eliminazione, quanto piuttosto l'emarginazione dalla vita e dagli spazi pubblici (inclusi luoghi di lavoro, di studio ecc.) di chi lo indossa spontaneamente, realizzando così un risultato opposto a quello perseguito ("liberare" le donne dal *burqa*). Sul punto, che sembra dirimente, lo stesso Governo francese si è mostrato elusivo nelle sue argomentazioni, limitandosi ad affermare che nel caso in discussione ciò non rileva, poiché la ricorrente ha affermato di non indossare il *burqa* o il *niqab* in ogni circostanza, mentre il Governo belga ha assunto una posizione più drastica, dichiarando che la scelta di rimanere in casa sarebbe "the result of their own choice and not an illegitimate constraint imposed on them by the Law" (par. 88), il che non pare condivisibile nella prospettiva di favorire l'integrazione tra individui aventi opinioni e convinzioni diverse.

Se la reponsabilità di una scelta di chiusura verso chi sceglie di indossare abiti che coprono tutto o buona parte del volto è delle autorità francesi, nondimeno questa sentenza rischia di risultare un segnale di sostegno della Corte nei confronti di tale scelta, allontanandola anche dalla sua consolidata affermazione secondo cui la CEDU costituirebbe "uno strumento vivente", che cambia nel corso del tempo, seguendo i cambiamenti della società. Ci si può infatti chiedere cosa differenzi, nella filosofia di fondo, il divieto generale (francese) di indossare un indumento che copre interamente il volto dai divieti (presenti nella legislazione di taluni Stati islamici) di indossare indumenti che invece scoprono determinate parti del corpo. L'approccio sembra essere il medesimo, ossia (in definitiva) una limitazione del diritto di ogni individuo di scegliere come vestirsi, considerato quale manifestazione della sua personalità. E, seguendo questo approccio, si possono criticare i divieti generali di altri Stati che risultano essere in contrasto con i valori occidentali, se gli stessi valori vengono utilizzati per giustificare corrispondenti divieti generali? Almeno con riferimento ad un tema "frivolo" come l'abbigliamento l'integrazione andrebbe favorita attraverso il rispetto e l'accettazione di costumi e tradizioni differenti, piuttosto che perseguendo l'uniformazione di tutti al modello occidentale.

Finanziamenti UE per la gestione delle **FRONTIERE ESTERNE** e dei **VISTI**

di FRANCESCO CHERUBINI*

* Ricercatore TD di Diritto dell'Unione europea, LUISS "Guido Carli" di Roma

Lo scorso 16 aprile, Parlamento europeo e Consiglio hanno adottato un ulteriore strumento che mira a declinare quella clausola di solidarietà (oggi) chiaramente codificata dall'art. 80 TFUE, secondo il quale le politiche di asilo e immigrazione nonché la loro attuazione "sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, *anche sul piano finanziario*" (corsivo aggiunto). Il regolamento (UE) n. 515/2014, che istituisce, nell'ambito del Fondo sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per le frontiere esterne e i visti, sostituisce (ed abroga) una sua minore precedente versione, adottata nella vigenza dei Trattati prima della riforma di Lisbona: la decisione 574/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, con la quale veniva istituito, per il periodo 2007-2013, il Fondo per le frontiere esterne, sulla base dell'art. 62, par. 2, dell'allora vigente versione del TCE.
Il regolamento, pur basandosi sulle stesse norme, così come modificate dal Trattato di Lisbona (e ora contenute nell'art. 77, par. 2, TFUE), trova una sponda nel già citato art. 80 TFUE, il quale è stato introdotto proprio dal Trattato di Lisbona, non essendovene versioni simili nel TCE (salvo, ma in maniera molto più limitata, per il suo art. 64, par. 2, che prevedeva un possibile intervento del Consiglio a beneficio di uno Stato alle prese con "una situazione di emergenza caratterizzata dall'afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi").
Esso si inquadra nella "Strategia di sicurezza interna", approvata dal Consiglio europeo del 25 e 26 marzo 2010 e sviluppata più dettagliatamente nella Comunicazione della Commissione del novembre 2010 "La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura". In essa, vengono individuati cinque obiettivi strategici, fra cui quello, che è a monte del regolamento in discorso e degli atti ad esso collegati, del rafforzamento della sicurezza attraverso la gestione delle frontiere. Tale passaggio doveva avvenire, fra l'altro, attraverso lo sviluppo di nuove tecnologie, frutto di programmi finanziati dall'Unione, e del coordinamento delle attività degli Stati membri nel campo dei controlli alle frontiere.
Assieme al regolamento 513/2014, adottato in pari data, che istituisce il parallelo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi (e che abroga la decisione 2007/125 del Consiglio, istituiva del programma "Prevenzione e lotta contro la criminalità", quale parte del programma generale sulla sicurezza e la tutela delle libertà), il regolamento 515/2014 crea il Fondo sicurezza interna per il periodo 2014-2020. In altre parole, i due regolamenti attuano parte della Strategia di sicurezza interna creando, nel quadro comune costituito dal Fondo, due diversi (ma complementari) strumenti di sostegno. La ragione per la quale si è dovuto ricorrere a due atti separati riposa, naturalmente, sul diverso regime di applicazione differenziata (riguardante Danimarca, Irlanda e Regno Unito) applicabile, da un lato, alle norme in materia di asilo e immigrazione (su cui il regolamento 515/2014 è, come detto, basato) e, dall'altro, a quelle in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (soprattutto gli articoli 82, par. 1, 84 e 87, par. 2, TFUE, su cui è invece basato il regolamento 513/2014).
L'art. 3 del regolamento 515/2014 fissa, intanto, un obiettivo di carattere generale, il quale ingloba gli obiettivi specifici, pure indicati dallo stesso art. 3, i quali devono ispirare tutte le fasi nelle quali vengono definite ed attuate le azioni cui il sostegno dell'Unione è destinato. L'obiettivo di carattere generale è contribuire "a garantire un elevato livello di sicurezza nell'Unione facilitando i viaggi legittimi, attraverso un livello uniforme ed elevato di controllo delle frontiere esterne e il trattamento efficace dei visti Schengen, conformemente all'impegno dell'Unione nei confronti delle libertà fondamentali e dei diritti umani". Sotto questo cappello, lo strumento ha gli obiettivi specifici di "sostenere una politica comune in materia di visti per facilitare i viaggi legittimi delle persone, fornire un servizio di elevata qualità ai richiedenti il visto, assicurare parità di trattamento dei cittadini di paesi terzi e contrastare l'immigrazione illegale" e quello di "sostenere la gestione integrata delle frontiere (…)".
Dal punto di vista operativo, i precipitati di tali obiettivi sono egualmente enunciati dall'art. 3, il quale li individua, fra l'altro, nel garantire l'assenza di qualunque controllo alle frontiere interne, unitamente ad uniformi ed efficaci controlli alla frontiera esterna; nell'istituzione di un sistema più integrato di controlli alla frontiera esterna, basato su solidarietà e responsabilità; nell'armonizzare la politica dei visti; nel rafforzare la cooperazione degli Stati membri nei confronti degli Stati terzi, anche ai fini del contrasto all'immigrazione irregolare. Tutto ciò – è il caso di ribadire, assieme, di nuovo, all'art. 3 – nel rispetto dei diritti fondamentali, del resto richiamati nella formulazione dello stesso obiettivo di carattere generale.
Lo strumento di sostegno – cioè, come detto, quella parte di Fondo destinata a finanziare attività legate a frontiere e visti – impegna quattro macro-aree, nelle quali è ripartita la somma complessiva di 2760 milioni di euro: i programmi nazionali (1551 milioni), lo sviluppo dei sistemi informatici, come il SIS (791 milioni), il regime di transito speciale (154 milioni) e le azioni dell'Unione (264 milioni). Tra queste quattro categorie sono poi ripartite ulteriori declinazioni degli obiettivi indicati dall'art. 3, i quali, peraltro, vanno perseguiti tramite le c.d. "azioni ammissibili", a loro volta enunciate dall'art. 4: per fare solo alcuni esempi, la costruzione di strutture ai valichi di frontiera, la fornitura di attrezzatura operativa, il distaccamento di ufficiali presso Paesi terzi, la realizzazione di operazioni congiunte con Paesi terzi, ecc.
Per quanto riguarda i programmi nazio-

nali, la cifra ad essi destinata (1551 milioni) è ripartita in tre unità: una prima (che è la più consistente, pari a 1276 milioni) divisa in quote determinate da un minimo per Stato (pari a 5 milioni) più una quota fissa, individuata sulla base di vari criteri che tengano conto delle esigenze dei singoli Stati (l'Italia è terza, dopo Spagna e Grecia, con 156.306.897 euro); una seconda, pari a 147 milioni, per le azioni specifiche (fra le quali, è bene sottolineare, figura l'acquisto di mezzi e attrezzatura da utilizzare durante le operazioni congiunte coordinate da Frontex); una terza, pari a 128 milioni, da distribuire, a partire dal 2018, dopo una verifica intermedia sui rischi affrontati dagli Stati membri nella gestione della frontiera esterna (in base all'art. 8 del regolamento 515/2014).

Ciascun programma nazionale è unico, nel senso che accorpa anche il programma relativo al sostegno offerto dal regolamento 513/2014. Esso, inoltre, va elaborato tenendo conto non solo degli obiettivi di cui all'art. 3 del regolamento 515/2014, ma anche di due ulteriori fattori: l'esito del dialogo politico voluto dal regolamento 514/2014 (il quale, sempre nel tentativo di rafforzare lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, detta norme di carattere generale sul funzionamento del Fondo asilo migrazione e integrazione, creato dal regolamento 516/2014, che sostituisce il Fondo europeo per i rifugiati, il Fondo europeo per i rimpatri e il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi); e le indicazioni fornite dall'art. 9 del regolamento 515/2014, le quali specificano ulteriormente quali possano essere gli obiettivi delle sole azioni statali (da notare che quanto elencato dall'art. 9 ha un'ulteriore rilevanza, dal momento che le risorse fornite agli Stati ricadenti nella prima macro-area hanno quote riservate a seconda dello scopo: così, per fare un esempio, il 10% di esse va necessariamente destinato, già dalla formulazione del programma nazionale, allo sviluppo di Eurosur).

Quanto alla macro-area destinata allo sviluppo dei sistemi informatici (791 milioni), essa è subordinata all'adozione dei "pertinenti atti legislativi dell'Unione". Questa è l'unica delle quattro che, nella ripartizione globale, può essere stornata ove vi sia una parte eccedente non assegnata o spesa: in tal caso, la Commissione, tramite atti delegati, riassegna la fetta eccedente ad una o più delle altre macro-aree (con eccezione della prima unità fissa dei programmi nazionali, sulla quale dunque non può essere spalmata tutta o parte della quota eccedente relativa allo sviluppo dei sistemi informatici).

Il regime di transito speciale – vale a dire la terza macro-area – costituisce una peculiare forma di compensazione (pari a 154 milioni) destinata alla sola Lituania per effetto della mancata riscossione dei diritti per i visti di transito e dei costi supplementari sostenuti per l'attuazione dei sistemi di documento di transito agevolato (FTD) e di documento di transito ferroviario agevolato (FRTD), creati dal regolamento 693/2003 (e per i quali è previsto un modello uniforme dal regolamento 694/2003) per agevolare appunto il transito dei cittadini russi dalla regione di Kalingrad, divenuta una sorta di *enclave* per effetto dell'adesione dei Paesi baltici, verso la Russia.

Infine, le azioni dell'Unione sono sostenute con l'importo di 264 milioni, purché, come per tutte le altre, rientrino all'interno degli obiettivi fissati dall'art. 3. In vero, come per i programmi nazionali, anche per le azioni dell'Unione il regolamento 515/2014 (in tal caso, si tratta dell'art. 13) fissa ulteriori criteri di ammissibilità, basati su obiettivi specifici, quali, fra gli altri: il sostegno alle attività relative alle politiche in materia di frontiere esterne (comprese le attività di cui al regolamento 1053/2013, relative alla verifica dell'applicazione dell'impianto Schengen, quali, a titolo di esempio, le missioni *in loco* di esperti della Commissione: in argomento v. G. Morgese, *Recenti sviluppi della normativa dell'Unione europea concernente il sistema Schengen*, in *Sud in Europa*, dicembre 2013, p. 18 ss.); il sostegno allo sviluppo degli strumenti statistici; la valutazione dell'impatto che tutte le attività finanziate (ivi compresi i programmi nazionali) hanno sui diritti fondamentali, ecc.

Da notare che, per molti aspetti, il regolamento 515/2014 rimanda alle norme del citato regolamento 514/2014; uno di tali aspetti risulta particolarmente rilevante in quanto riguarda la procedura di presentazione dei programmi nazionali, la quale è disciplinata dall'art. 14 di quest'ultimo regolamento. Esso, fra le altre cose, prevede un esame da parte della Commissione, seguito dalla formulazione di alcune osservazioni, eventualmente anche volte ad invitare lo Stato, ove la proposta di programma "non sia coerente con gli obiettivi del regolamento specifico alla luce della strategia nazionale" o "i fondi dell'Unione da destinare a questi obiettivi non siano sufficienti" o "il programma non rispetti il diritto dell'Unione", a modificare detta proposta. L'approvazione della Commissione avverrà, sempre che un invito del genere sia stato rivolto allo Stato interessato, "a condizione che le eventuali osservazioni da essa formulate siano state adeguatamente recepite".

SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO
Il quadro strategico 2014-2020

di VALERIA DI COMITE

1. Il nuovo quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro per il 2014-2020 (comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, COM(2014)332 final, del 6 giugno scorso), è stato approvato dalla Commissione con l'obiettivo di garantire un ambiente di lavoro più sano e più sicuro agli oltre 217 milioni di lavoratori dell'Unione.
L'azione dell'Unione europea in questo ambito si fonda sugli articoli 151 e 153 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in base ai quali la competenza europea si affianca a quella degli Stati membri negli obiettivi della "promozione dell'occupazione e del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro". L'azione dell'UE tende a conseguire una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale e lo sviluppo delle risorse umane con il fine di raggiungere un livello occupazionale elevato e duraturo e di promuovere i mezzi per lottare contro l'emarginazione (art. 151, par. 1 TFUE). Tali obiettivi sono perseguiti tenendo conto dei diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea, firmata a Torino il 18 ottobre 1961, e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989.
In specie l'art. 153 TFUE prevede una competenza dell'UE di sostegno e completamento in numerosi settori (par. 1, lettere a-k) e pone al primo posto quello del "miglioramento, in particolare, dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori" (lett. a), seguito immediatamente dai settori relativi alle "condizioni di lavoro" (lett. b) e alla "sicurezza sociale e la protezione sociale dei lavoratori" (lett. c).
Trattandosi di ambiti di competenza di sostegno e completamento, chiaramente, l'azione dell'Unione si svolge entro limiti ben precisi, per cui essa serve principalmente a "incoraggiare la cooperazione tra Stati membri attraverso iniziative volte a migliorare la conoscenza, a sviluppare gli scambi di informazioni e di migliori prassi, a promuovere approcci innovativi e a valutare le esperienze fatte". È invece esclusa, in termini generali, la possibilità di procedere all'armonizzazione di disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri (art. 153, par. 2, lett. a). Tuttavia, in relazione ai settori elencati nel par. 1, lettere a-i (comprendenti quindi i tre settori suindicati), il Consiglio e il Parlamento europeo possono adottare "direttive contenenti prescrizioni *minime applicabili progressivamente*, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro. Tali direttive evitano di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese" (art. 153, par. 2, lett. b). La procedura per l'adozione di tali atti, in relazione ai primi due settori (lettere a-b), è la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. In relazione alla lettera c) è invece prevista una procedura legislativa speciale e il Consiglio decide all'unanimità. L'azione dell'Unione in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, seppure meramente complementare rispetto a quella degli Stati, ha però un ruolo significativo in quanto influenzando reciprocamente gli Stati tende a promuovere livelli di tutela sempre maggiori in tutti gli Stati membri.

2. Come si evidenzia nel *quadro strategico 2014-2020*, nel corso degli anni l'azione dell'UE in materia di sicurezza e salute sul lavoro (SSL) si è svolta principalmente tramite due "elementi chiave": da un lato, grazie a un "vasto *corpus* legislativo" che ha riguardato i rischi professionali più importanti e ha fornito "definizioni, strutture a regole comuni" poi applicate dagli Stati membri in funzione delle loro specificità e, dall'altro, attraverso una serie di "programmi pluriennali" che dal 1978 individuano priorità e obiettivi comuni. Tali programmi divenuti dal 2002 "strategie europee" hanno offerto agli Stati membri un quadro strategico di riferimento per coordinare le politiche nazionali. Peraltro a seguito della strategia 2007-2012 tutti gli Stati membri (allora 27) si sono dotati di strategie nazionali.
Prevenire i rischi e rendere il luogo di lavoro più sano e sicuro, secondo la Commissione europea, non solo è fondamentale per migliorare le condizioni di lavoro ma anche per promuovere la *competitività*: "mantenendo in salute i lavoratori si ottengono effetti positivi, diretti e misurabili, sulla produttività e si contribuisce a migliorare la sostenibilità dei sistemi di sicurezza sociale".
Come è noto in tempi di crisi il fattore competitività diviene - in tutte le azioni dell'Unione - un elemento di riferimento imprescindibile, per cui anche in relazione alla salute e alla sicurezza sul lavoro la Commissione pone enfasi su questo aspetto, previsto peraltro dall'art. 151 TFUE, ed essa non manca di ricordare che l'obiettivo di rafforzare la competitività è richiamato anche nella strategia *Europa 2020* (COM(2010)2020 def., del 3 marzo 2010) e nel pacchetto per l'occupazione (COM(2012)173 final, del 18 aprile 2012).
Sulla base dei risultati positivi della strategia 2007-2012 e della consultazione pubblica, aperta sul sito ufficiale dell'UE, con la quale cui si è chiesto il parere della parti interessate, la Commissione ha ritenuto di dover approntare una nuova strategia al fine di adattare l'attuale quadro strategico all'evoluzione dei modelli di lavoro e ai rischi nuovi ed emergenti. Le oltre 500 risposte alla consultazione *online* hanno confermato l'esigenza di continuare con il coordinamento a livello UE, sottolineando altresì la necessità di fare di più per ridurre gli oneri amministrativi e i costi di messa in conformità che gravano su piccole e medie imprese (PMI). Al contempo, si considera necessario assicurare un "alto livello di conformità" ai principi della sicurezza e della salute sul lavoro, a prescindere dalle dimensioni delle imprese

interessate. Il quadro strategico approvato il 6 giugno scorso tiene conto, altresì, della posizione del Parlamento europeo, del Comitato consultivo per la sicurezza e la salute sul lavoro (CCSS) e del Comitato di alti responsabili dell'ispettorato del lavoro (CARIP).
Per avere una completa visione delle diverse posizioni, la Commissione ha altresì indetto una conferenza sulle condizioni di lavoro, tenutasi il 28 aprile 2014, alla quale hanno partecipato le principali parti interessate.
L'attuazione del quadro strategico avverrà inizialmente in contemporanea con la valutazione *ex post* della normativa europea in materia di SSL, prescritta dalla direttiva quadro 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989 (concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro), i cui risultati dovrebbero essere disponibili per la fine del 2015. Di conseguenza è previsto un riesame del quadro strategico già nel 2016.

3. I punti cardine del quadro strategico 2014-2020 riguardano i principali obiettivi strategici, le azioni da intraprendere per promuovere la salute e la sicurezza dei lavoratori, l'individuazione dei problemi e, infine, le grandi sfide.
La Commissione individua *sette obiettivi strategici fondamentali* che, a loro volta, raggruppano una serie di azioni da attuare o sviluppare in stretta collaborazione con gli Stati membri e le parti sociali interessate.
Il primo obiettivo strategico si riferisce all'ulteriore *consolidamento delle strategie nazionali*. Queste ultime, secondo la Commissione, rispecchiano in linea generale le priorità stabilite nella strategia europea, adattate però alle singole specificità nazionali. Nella maggioranza dei casi le parti sociali hanno evidenziato come la strategia europea abbia influito positivamente rendendo la sicurezza e la salute sul lavoro una priorità politica nazionale. Appare però necessario rafforzare il ruolo dell'UE nel sostenere le politiche nazionali, tramite un maggiore coordinamento e favorendo lo scambio e l'apprendimento reciproco, anche attraverso finanziamenti UE. Per realizzare tali obiettivi dal 2014 dovrebbero essere intraprese azioni idonee, in primo luogo, a rivedere le strategie nazionali alla luce del nuovo quadro strategico; in secondo luogo, a

costituire una banca dati con tutti i quadri strategici nazionali e, infine, ad individuare dei referenti per le strategie nazionali chi si incontrino periodicamente per identificare e scambiare le buone prassi.
Il secondo obiettivo strategico riguarda l'agevolazione *dell'adempimento degli obblighi di legge* in materia di SSL. Appare necessario, infatti, migliorare la qualità degli orientamenti e fornire strumenti pratici per agevolare il rispetto degli obblighi di legge, ponendo particolare attenzione alla posizione delle PMI per le quali è strutturalmente più oneroso (anche in termini economici) adempiere a tali obblighi. È infatti essenziale assicurare che la normativa in materia di SSL sia correttamente applicata indipendentemente dalle dimensioni delle imprese e dai settori interessati. A tale fine dal 2014 sono previste una serie di azioni tra cui un maggiore sostegno finanziario e tecnico per l'implementazione di mezzi informatici, tra cui OiRa (che consiste in una piattaforma web orientata a creare strumenti settoriali di valutazione dei rischi in modo semplice e standardizzato - www.oiraproject.eu). Attraverso tali azioni si tratta di aiutare, soprattutto le microimprese e le PMI, a conoscere la normativa, a individuare e valutare i rischi connessi al luogo di lavoro e ad adottare le misure preventive. Tali strumenti dovrebbero essere elaborati anche con il sostegno del Fondo sociale europeo (FSE) e dell'agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA). La Commissione ritiene altresì necessaria l'elaborazione di orientamenti e l'individuazione di buone pratiche, la promozione dello scambio di queste ultime, anche nei rapporti tra imprese in modo che le grandi imprese possano aiutare le PMI nell'ambito della catena committente-fornitore-acquirente. Infine, si considera opportuno continuare con le campagne di sensibilizzazione che la Commissione può promuovere in collaborazione con gli Stati membri e l'agenzia EU-OSHA.
Il terzo obiettivo strategico concerne il *miglioramento dell'applicazione della normativa* in materia di SSL da parte degli Stati membri. Sotto questo profilo nel quadro strategico si sottolinea l'importanza dell'informazione e della formazione in relazione alla SSL. Un ruolo fondamentale è svolto dagli ispettorati del lavoro nazionali. Si evidenzia come nell'UE ci siano circa 20.000 ispettori del lavoro, uno per ogni 9.000 lavoratori, che effettuano 1.500.000 ispezioni l'anno (chiaramente ciascuno nell'ambito della propria giurisdizione). Sarebbe opportuno che gli ispettori del lavoro, oltre che controllare l'adempimento degli obblighi, fornissero anche il sostegno alle imprese per agevolare il rispetto di tali obblighi. Per questo motivo si rende necessaria una particolare formazione in materia di SSL, in specie in relazione ai rischi emergenti e alle nuove tecnologie. Le azioni previste nel quadro strategico hanno ad oggetto: il rilevamento delle risorse degli ispettorati del lavoro anche al fine di accertare la loro capacità nel far applicare la normativa esistente; la valutazione del programma di scambio/formazione degli ispettori del lavoro e degli strumenti di cooperazioni esistenti nell'ambito del CARIP; la valutazione dell'efficacia delle sanzioni e delle ammende amministrative.
Il quarto obiettivo strategico attiene alla *semplificazione della legislazione* esistente. Nel rispetto dei principi fissati dal programma REFIT (*Regulation Fitness and Performance Programme* - programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione, COM(2012)746 final, del 12 dicembre 2012 e COM(2013)685, del 2 ottobre 2013) è previsto uno sforzo congiunto della Commissione con le altre istituzioni europee e con gli Stati membri orientato a semplificare la normativa esistente. In base al regolamento 89/391/CEE la Commissione sta effettuando una valutazione globale dell'intero *corpus* normativo in materia di SSL. A tal fine gli Stati membri hanno recentemente presentato le relazioni annuali sull'attuazione di ben 24 direttive. Tali relazioni saranno prese in considerazione nell'attività di valutazione che dovrebbe terminare nel 2015 e portare nel 2016 a una revi-

sione del quadro strategico. In tale ambito le azioni previste riguardano: in primo luogo, l'individuazione di possibilità di semplificazione e di riduzione di oneri amministrativi e a tal fine si intende promuovere un dibattito pubblico con tutte le parti interessate; in secondo luogo, il contributo degli Stati membri per individuare gli oneri amministrativi specifici per l'attuazione della normativa europea in materia di SSL e della normativa nazionale, e per valutare le relazioni nazionali al fine di identificare le buone pratiche e favorire lo scambio di informazioni; infine, la valutazione della situazione delle microimprese nei settori a basso rischio con l'obiettivo di semplificare per esse l'attuazione della valutazione dei rischi.
Il quinto obiettivo strategico ha ad oggetto le iniziative per *affrontare l'invecchiamento della forza lavoro e i nuovi rischi emergenti*, nonché la *prevenzione delle malattie professionali e legate al lavoro*. Nell'ambito di questo obiettivo sono individuate una serie di questioni legate essenzialmente ai rischi per i lavoratori sia in funzione dell'ambiente di lavoro e delle sue caratteristiche, sia in funzione delle tipologie di lavoratori interessati. Sotto questo profilo la Commissione ha individuato le specificità di particolari categorie di lavoratori: si ritiene che i rischi riguardanti particolari fasce di età, i lavoratori con disabilità e le donne meritino un'azione mirata. Si fa dunque riferimento al progetto pilota per i lavoratori più anziani per promuovere la salute fisica e psicologica di questa categoria. L'allungamento della vita lavorativa dovrebbe infatti comportare un'attenzione mirata alle modalità di lavoro per le fasce più anziane della popolazione attiva. Un secondo fattore che richiede particolare attenzione riguarda i rischi emergenti dovuti, peraltro, all'evoluzione delle tecnologie, alla comparsa di nuovi prodotti e alla commercializzazione di nuove sostanze chimiche. È pertanto necessaria l'elaborazione di dati scientifici validi per fronteggiare i nuovi rischi emergenti e secondo la Commissione bisognerebbe affidare tale compito ai migliori specialisti disponibili.
Le azioni previste nel contesto del quinto obiettivo richiedono, sotto quest'ultimo profilo, la creazione di una rete di professionisti e scienziati impegnati nel settore della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, nonché la valutazione dell'opportunità di istituire un organismo scientifico indipendente di tipo consultivo.
Inoltre, anche in tale ambito si considera opportuna l'identificazione e lo scambio di buone pratiche, sia per quanto attiene alla situazione dei lavoratori anziani, sia in relazione ai giovani inesperti, agli apprendisti, ai lavoratori disabili e alle donne. In particolare, si fa riferimento all'utilità di valutare le risultanze del progetto pilota del PE per i lavoratori anziani e della campagna europea "Ambienti di lavoro sani e sicuri".
Il sesto obiettivo strategico attiene al *miglioramento della raccolta di dati statistici* e di informazioni. Secondo la Commissione, infatti, al fine di sviluppare politiche basate su "dati comprovati", è necessario raccogliere "dati statistici affidabili, tempestivi e comparabili sugli infortuni e le malattie legati al lavoro, le esperienze professionali e la cattiva salute connessa al lavoro". Tali dati consentirebbero peraltro la valutazione di costi e benefici in materia di SSL. Per gli infortuni sul lavoro il regolamento (UE) n. 349/2011 della Commissione, dell'11 aprile 2011, ha istituito una raccolta dati annuale a partire dal 2013. Permangono invece difficoltà per quanto concerne la raccolta dati sulle esposizioni professionali e sulla cattiva salute connessa al lavoro. È opportuno, dunque, che gli esperti di statistica nazionali e dell'UE collaborino per migliorare la raccolta dati e per elaborare approcci comuni. Sono pertanto previste alcune azioni finalizzate a: a) valutare la qualità dei dati relativi agli infortuni sul lavoro trasmessi dagli Stati membri al fine di "migliorarne la copertura, l'affidabilità, la comparabilità e l'attualità"; b) esaminare entro la fine del 2016 le opzioni per migliorare la disponibilità dei dati sulle malattie professionali; c) avviare un dibattito in sede di CCSS con lo scopo di creare una banca dati comune sulle esposizioni professionali; d) esaminare le possibilità per migliorare le informazioni sui costi e i benefici nell'ambito della SSL; e) sviluppare prima del 2016 uno strumento per monitorare l'attuazione del quadro strategico 2014-2020, con "indicatori strategici di risultato", sulla base della valutazione del quadro strategico precedente.
Infine, il settimo obiettivo strategico riguarda un *migliore coordinamento degli sforzi dell'UE e internazionali* in materia di SSL e l'assunzione di impegni con altre *organizzazioni internazionali*.
Come sottolinea la Commissione "in un'economia globalizzata, è nell'interesse dell'UE stabilire norme sul lavoro più severe e migliorarne l'applicazione effettiva su scala mondiale". Per realizzare tale obiettivo l'UE è chiamata a svolgere una precipua azione sia sul piano multilaterale, in particolare sviluppando opportune sinergie con le altre organizzazioni internazionali competenti, sia sul piano bilaterale nel contesto dei suoi rapporti con i Paesi terzi. Sotto questo profilo diviene rilevante non solo l'azione promossa con i suoi tradizionali partner commerciali ma anche con le economie emergenti come l'India o la Cina.
Sul piano delle relazioni bilaterali, l'UE ha un ruolo significativo specialmente con i Paesi candidati all'adesione i quali sono chiamati a conformare le loro normative e le loro capacità strutturali agli obblighi in materia di SSL sanciti nel diritto UE.
Al fine di contribuire alla riduzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali l'UE già coopera con altre organizzazioni internazionali, tra cui l'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO), l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE). Occorre però rafforzare tale cooperazione per conseguire risultati migliori non solo all'interno dell'UE ma anche a livello internazionale.
Nel contesto di tale obiettivo sono previste alcune azioni mirati a: sostenere gli sforzi con i Paesi candidati e potenziali candidati all'adesione che sono parti di accordi di associazione e stabilizzazione per armonizzare le misure nazionali agli standard normativi dell'Unione; rafforzare la cooperazione in materia di SSL con le altre organizzazioni internazionali, e in specie con l'ILO; contribuire ad "attuare il capitolo sullo sviluppo sostenibile degli accordi di libero scambio e sugli investimenti dell'UE in materia di SSL e condizioni di lavoro"; rafforzare il dialogo in materia di SSL con i partner strategici.

4. Nella comunicazione del 6 giugno scorso la Commissione pone l'accento sugli effetti positivi già riscontrati grazie alla valutazione del quadro strategico anteriore. La strategia dell'UE in materia di SSL ha offerto, infatti, una prospettiva comune agli allora 27 Stati membri dell'Unione, i quali posseggono ora specifiche strategie nazionali. Dati alla mano, tra il 2007 e il 2011 è stato ridotto del 27,9% il tasso di incidenza degli infortuni che hanno comportato un'assenza dl lavoro superiore ai tre giorni. Inoltre, le iniziative di sensibilizzazione implementate a livello sia nazionale sia dell'Unione hanno promosso un'efficace cultura della prevenzione dei rischi. Rimangono tuttavia aperte importanti sfide. Nel quadro strategico se ne identificano in particolare tre: il miglioramento dell'attuazione della normativa esistente, da realizzarsi anche con uno specifico sostegno alle microimprese e alle PMI; il miglioramento della prevenzione delle malattie legate al lavoro, affrontando i rischi attuali, nuovi ed emergenti; l'attuazione di strumenti per far fronte al cambiamento demografico. I sette obiettivi strategici su descritti e le rispettive azioni indicate dovrebbero servire ad affrontare queste tre principali sfide. Bisognerà attendere la valutazione del 2015 per accertare se le azioni siano effettivamente efficaci e il dibattito pubblico già preannunciato potrà senza dubbio favorire un miglioramento della politica dell'Unione in materia di SSL.

L'iniziativa legislativa popolare **UNO DI NOI**

di ANGELA MARIA ROMITO

Anche la seconda iniziativa legislativa popolare portata all'attenzione dell'esecutivo europeo non ha avuto l'esito normativo auspicato. Dopo la deludente risposta della Commissione europea alla iniziativa legislativa "*Right2Water*" per il diritto all'acqua pubblica (sulla quale si rinvia a Romito A. M., *L'iniziativa legislativa popolare compie 2 anni: un primo bilancio*, in *Sud in Europa*, maggio 2014, reperibile *online*), lo scorso maggio l'ICE "Uno di noi" non è stata accolta in termini costruttivi.

Si tratta quest'ultima di una iniziativa che ha raccolto 1.721.626 adesioni in 18 Stati membri (tra cui l'Italia, prima per partecipazione con 623.947 firme), finalizzata alla approvazione di un atto legislativo europeo volto al blocco dei finanziamenti comunitari alle attività che implicano la distruzione di embrioni umani.

Invero l'obiettivo della campagna "Uno di noi", così come dichiarato dalle associazioni promotrici, è, prima ancora che quello di ottenere una legge di fonte europea, quello di sensibilizzare l'opinione pubblica su un tema molto delicato quale è quello dello *status* giuridico dell'embrione. Attraverso il riconoscimento e l'equiparazione della posizione giuridica del concepito a quella dell'essere umano (come se fosse, appunto, "uno di noi") si intende promuovere il conseguente riconoscimento del diritto alla protezione giuridica della sua dignità, alla vita ed all'integrità della persona.

Il progetto iniziale era ancor più ambizioso: si sarebbe voluta chiedere l'integrazione dell'art. 2 TUE (rispetto della dignità umana) e dell'art. 2 della Carta dei diritti fondamentali (diritto alla vita) con le parole "fino dal concepimento". Tuttavia il timore di un rifiuto della registrazione, nonché la considerazione che lo strumento della iniziativa legislativa è volto alla partecipazione democratica all'attività legislativa, ma non alla modifica dei Trattati, ha portato ad un netto ridimensionamento dei soggetti promotori che hanno raccolto le firme dei cittadini europei per chiedere all'Unione europea di smettere di finanziare attività che implicano la distruzione di embrioni umani, in particolare nei settori della ricerca, degli aiuti allo sviluppo e della salute pubblica.

L'interesse dei cittadini rilevato tramite le adesioni raccolte nei 27 Paesi ben fotografa le diversità culturali coesistenti nell'Unione e la differente sensibilità rispetto ad un tema dalla preminente connotazione etico – religiosa: ed infatti, pur avendo a mente la diversa densità della popolazione nei diversi Paesi membri dell'UE, non sembra un caso che in quelli di forte tradizione cattolica quali l'Italia, la Polonia e la Spagna, siano stati raccolti il maggior numero di firme.

Dal punto di vista procedurale, giova ricordare che l'iniziativa è stata registrata l'11 maggio 2012 ed ufficialmente presentata alla Commissione il 28 febbraio 2014. In linea con le disposizioni del Regolamento 211/2011, l'Esecutivo europeo allo scadere dei tre mesi ha espresso le proprie valutazioni giuridiche e politiche in una Comunicazione (COM(2014)355 final); il documento, come ormai di prassi, è stato preceduto da un'audizione pubblica organizzata congiuntamente con Parlamento europeo presso la sede di quest'ultimo, nella quale gli organizzatori hanno avuto l'opportunità di presentare la loro iniziativa e di esporre le ragioni della loro mobilitazione.

Nell'ampia ed articolata Comunicazione la Commissione ha attentamente vagliato le richieste avanzate, ha offerto le proprie valutazioni, ma ha accuratamente evitato di prendere posizione su quello che è il vero fulcro del dibattito, e cioè il riconoscimento (anche implicito) della individualità umana del concepito.

Il punto di partenza dell'analisi svolta dalla Commissione è la corretta definizione dell'obiettivo che la "voce popolare" si è prefissata. Gli organizzatori dell'iniziativa legislativa, anche forti della pronuncia resa dalla Corte di giustizia nel caso Brüstle contro Greenpeace – giudizio nel quale il Collegio di Lussemburgo sollecitato dalla Corte costituzionale tedesca a stabilire cosa si debba intendere per embrione umano lo ha definito come l'inizio dello sviluppo dell'essere umano (sentenza del 18 ottobre, causa C-34/10) – chiedono che sia introdotto un divieto e sia posta fine al finanziamento con fondi europei di attività che presuppongono la distruzione di embrioni umani in particolare in tema di ricerca, aiuto allo sviluppo e sanità pubblica. Nel documento si chiarisce che a tal fine essi hanno chiesto tre modifiche legislative rispettivamente del Regolamento 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (in merito al principio di coerenza si chiede che sia sancito che: "[n]essuno stanziamento di bilancio dovrà essere effettuato in vista del finanziamento di attività che distruggono embrioni umani o che ne presuppongono la distruzione"); del Regolamento 1291/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, (c.d. Horizon 2020) che istituisce un programma quadro di ricerca e innovazione per il seiennio dal 2014 al 2020 (si chiede che nella parte riferita ai principi etici sia specificato che: "[n]on sono finanziati i seguenti ambiti di ricerca: […] attività di ricerca volte a creare embrioni umani soltanto a fini di ricerca o per l'approvvigionamento di cellule staminali, anche mediante il trasferimento di nuclei di cellule somatiche"); e del Regolamento 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 (si vuole che nel suo ambito d'applicazione sia specificato che: "[l]'assistenza da parte dell'Unione sulla base del presente regolamento non dovrà essere utilizzata per finanziare l'aborto, direttamente o indirettamente, attraverso il finanziamento di organizzazioni che praticano o promuovono l'aborto. Nessun riferimento effettuato nel presente regolamento alla salute riproduttiva e sessuale, alle cure sanitarie, ai diritti, ai servizi, alle forniture, all'educazione ed all'informazione,

alla Conferenza Internazionale sulla Popolazione e lo Sviluppo, ai suoi principi ed al suo Programma d'Azione, all'Agenda del Cairo o agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, in particolare all'OSM n. 5 sulla salute e la mortalità materna, possono essere interpretati come forneni una base giuridica per l'utilizzo di fondi UE per finanziare direttamente o indirettamente l'aborto").

Dopo aver indicato puntualmente le disposizioni del Trattato pertinenti a fondare la richiesta, segnatamente gli articoli 2 e 21 TUE, nonché 4, par. 3, e 128 TFUE, la Commissione ampliamente illustra il quadro giuridico disegnato dal Programma Horizon 2020 sulla ricerca sulle cellule staminali, nonché le strategie predisposte a livello europeo per proteggere la salute delle madri e dei loro bambini nel Programma di Cooperazione allo sviluppo. Essa, quindi, esprime analiticamente le proprie valutazioni rispetto alle modifiche proposte dei tre regolamenti su indicati, per cassarle tutte. Per quanto riguarda la richiesta di cessazione del finanziamento dell'Unione per le attività di ricerca e la conseguente modifica del regolamento finanziario, essa puntualizza che, a norma dell'articolo 87 dello stesso, tutta la spesa dell'UE dev'essere conforme ai Trattati e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; ne consegue, pertanto, che il regolamento finanziario già garantisce che tutta la spesa unionale, compresa quella destinata ad attività di ricerca, cooperazione allo sviluppo e sanità pubblica, rispetti la dignità umana, il diritto alla vita e il diritto all'integrità della persona.

Con riguardo alla ricerca sulle cellule staminali embrionali umane, la Commissione difende a spada tratta il suo operato ed in particolare il risultato legislativo raggiunto recentemente (dicembre 2013) nel Regolamento Horizion 2002, per mezzo di una procedura legislativa ordinaria, in piena conformità con l'articolo 182 del TFUE. Essa, infatti, osserva che la legislazione vigente dell'UE in materia di programmi di ricerca contiene disposizioni dettagliate che disciplinano il sostegno dell'UE alla ricerca sulle cellule staminali embrionali umane, e che i colegislatori dell'UE (il Parlamento europeo e il Consiglio) hanno convenuto queste disposizioni tenendo conto di tutti gli aspetti, incluse le considerazioni di ordine etico, del valore aggiunto unionale e dei vantaggi potenziali per la salute di tutti i tipi di ricerca sulle cellule staminali. Essa, quindi, ritiene la politica adottata nel settore appropriata e pienamente conforme ai Trattati UE e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e che, a maggiore garanzia dei cittadini, le disposizioni di Horizon 2020 relative alla ricerca sulle cellule staminali embrionali umane sono attentamente calibrate attraverso il sistema del c.d. "triplo lucchetto" in virtù del quale i progetti UE devono osservare le leggi del Paese in cui è svolta la ricerca; si garantisce la convalida scientifica di tutti i progetti mediante un esame *inter pares* e un rigoroso esame etico; ed è fatto espresso divieto di utilizzare i fondi dell'UE per la derivazione di nuove linee di cellule staminali o per ricerche che comportino la distruzione di embrioni, anche per l'ottenimento di cellule staminali.

Si chiarisce, quindi, in modo netto che la Commissione europea non intende esplicitamente finanziare ricerche che utilizzino cellule staminali embrionali umane, ma che è piuttosto propensa a finanziare ricerche per il trattamento di malattie degenerative (quali ad esempio il morbo di Parkinson e il morbo di Huntington, o il diabete). Poiché le disposizioni vigenti sono il frutto di un accordo raggiunto democraticamente durante i negoziati interistituzionali, la Commissione ritiene di non poter accogliere la richiesta degli organi promotori.

Né è trascurata la richiesta dell'iniziativa dei cittadini europei di introdurre una legislazione volta a vietare ogni forma di finanziamento dell'Unione per attività che comportano la distruzione di embrioni umani o ne presumono la distruzione, ossia nella fattispecie qualsiasi attività di finanziamento diretto o indiretto dell'aborto per mezzo dell'aiuto allo sviluppo. E' ben chiaro che l'obiettivo sotteso alla richiesta è una riduzione del numero di aborti effettuati nei Paesi in via di sviluppo, e tuttavia la Commissione svolge delle considerazioni di più ampio respiro facendo presente che in quei Paesi partner l'UE finanzia il settore medico-sanitario e offre assistenza ai sistemi medico-sanitari (in particolare sia per mezzo di un sostegno integrato che comprende i servizi di salute sessuale, riproduttiva, materna, neonatale e pediatrica in un quadro di assistenza continua, sia per mezzo di finanziamenti volti a migliorare l'erogazione dei loro servizi medico-sanitari nazionali). Poiché l'obiettivo della cooperazione allo sviluppo dell'UE è un accesso universale ed equo alle cure per tutti, nel pieno rispetto delle decisioni sovrane dei Paesi partner in cui saranno erogati i servizi e le relative modalità di elaborazione (a condizione che risultino coerenti con i principi convenuti in materia di diritti umani), la Commissione non è favorevole a destinare l'aiuto in modo selettivo solo a determinati servizi. Essa, infatti, considera che se così non facesse da un lato renderebbe più difficile un aiuto globale ed efficace alla strategia sanitaria di un Paese in via di sviluppo, e dall'altro limiterebbe la capacità dell'Unione di realizzare gli obiettivi stabiliti negli OSM (obiettivi di sviluppo del millennio), in particolare per quanto attiene alla salute materna, e nell'ICPD (Conferenza internazionale su popolazione e sviluppo), recentemente riconfermati sia livello internazionale che unionale.

La Commissione, pertanto, conclude che attualmente l'UE dispone di quadro giuridico legislativo e finanziario completo, basato su un esame pienamente democratico e trasparente, che premette interventi finanziari dal carattere continuo e permanente. Non vi è, dunque, necessità alcuna che l'iniziativa popolare sia trasformata in proposta legislativa.

La mancata risposta normativa dell'Unione – fortemente auspicata dai gruppi religiosi e politici di area cattolica – non ha fermato la battaglia, che anzi riparte con un nuovo slancio attesa anche la recente elezione del Parlamento europeo: è già infatti stato rivolto un appello al nuovo europarlamento affinché i neo eletti si facciano portavoce presso le istituzioni europee del pensiero espresso da quasi due milioni di cittadini europei. Le critiche espresse dai comitati promotori sono state aspre giungendo fino al punto di far ipotizzare una riforma del Regolamento 211/2011 per incoraggiare una maggiore partecipazione attiva del Parlamento europeo, giacché si sostiene che sarebbe contraddittorio che un organo esecutivo, non eletto dal popolo, composto da un numero limitato di individui possa impedire l'adozione di un atto legislativo su un tema rispetto al quale un considerevole numero di cittadini ha mostrato interesse. Invero, tali istanze difficilmente potranno trovare accoglimento a livello europeo, perché presuppongono una completa e radicale trasformazione della complessa macchina istituzionale e organizzativa dell'Unione europea, scardinandone la sua stessa struttura. Sembrano piuttosto roboanti proclami fondati sulla convinzione che il processo legislativo europeo sia il calco di quello italiano. Si aggiunga, poi, che le quasi 2 milioni di firme raccolte sono sì un segno importante della partecipazione popolare, ma sono anche un numero relativamente esiguo rispetto al totale della popolazione dell'Unione che conta altre 500 milioni di cittadini!

Ad oggi l'unica modifica apportata al Regolamento del 2011 (per la precisione all'allegato I) riguarda il numero minimo di firmatari per Paese: questo, infatti, è stato modificato dal Regolamento delegato (UE) 531/2014 della Commissione del 12 marzo 2014 per tenere conto della nuova base di calcolo (il numero di membri del Parlamento europeo per ciascuno Stato membro). I numeri modificati si applicano alle iniziative registrate dal 1° luglio 2014 in poi.

Accordi **PESC** e ruolo del PE

di EGERIA NALIN

Nonostante il Trattato di Lisbona abbia cancellato la struttura in pilastri dell'UE, la politica estera e di sicurezza comune (PESC) resta sottoposta a una disciplina peculiare ancora saldamente ispirata al principio della cooperazione intergovernativa piuttosto che a quello dell'integrazione. Infatti, in tale settore, le competenze più significative sono attribuite alle istituzioni formate dai rappresentanti degli Stati – Consiglio e Consiglio europeo – e di norma per l'adozione degli atti è necessaria l'unanimità (art. 24, par. 1, comma 2, TUE); la Commissione, il Parlamento (PE) e la Corte di giustizia hanno, invece, un ruolo marginale.

In particolare, alla Commissione è negato il tradizionale potere di iniziativa, potendo, al più, appoggiare la proposta formulata dall'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (art. 30, par. 1, TUE). Quanto al PE, esso è consultato, su iniziativa dell'Alto Rappresentante, esclusivamente con riguardo ai principali aspetti e alle scelte fondamentali della PESC e della politica di sicurezza e difesa comune; è informato sulla evoluzione di tali politiche; dibatte sui progressi delle stesse e può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio e all'Alto Rappresentante (art. 36 TUE). Infine, la Corte di giustizia non dispone di competenze in relazione alla PESC, salve due eccezioni: il controllo sulla legittimità di misure restrittive assunte nei confronti degli individui e sul rispetto della clausola di non interferenza reciproca tra le competenze PESC e tutte le altre competenze dell'Unione (articoli 24, par. 1, comma 2, e 40 TUE; art. 275 TFUE). In altri termini, l'eventuale emanazione di un atto in base alle norme sulla PESC in una materia nella quale esso avrebbe dovuto essere adottato ai sensi delle disposizioni generali dei Trattati può condurre all'annullamento di tale atto.

A quest'ultimo riguardo, va sottolineato che può non essere semplice, nella prassi, stabilire se un atto rientri nella PESC o in altre politiche dell'UE, in quanto, spesso, i confini tra le medesime non sono netti e, anzi, alcuni atti emanati nel campo della PESC possono, al contempo, perseguire scopi afferenti ad altre politiche e viceversa. Dunque, assume una peculiare rilevanza la sentenza pronunciata lo scorso 24 giugno (causa C-658/11, *Parlamento* c. *Consiglio*), con la quale la Corte di giustizia ha indicato, anzitutto, come vada applicato il criterio della base giuridica sostanziale per stabilire la pertinenza di un accordo internazionale rispetto alla PESC, al fine di determinare le regole procedurali applicabili.

La decisione si segnala, altresì, per aver chiarito il ruolo del PE nel procedimento di conclusione degli accordi PESC e per aver definito i limiti della (in)competenza della Corte riguardo al medesimo settore di azione, mediando tra le esigenze di democratizzazione di una politica in grado di incidere su materie particolarmente sensibili e le forti resistenze degli Stati ad aprire a qualsivoglia forma di controllo in un settore chiave di espressione della sovranità nazionale. Proprio l'intervento di numerosi Paesi membri dell'UE a sostegno del Consiglio, così come quello della Commissione a sostegno del Parlamento, è un chiaro indice di quanto la questione dei rapporti tra le istituzioni nel settore della PESC sia sentita, tanto a livello dell'Unione quanto statale.

La controversia era sorta a seguito della stipulazione di un accordo tra l'UE e la Repubblica di Mauritius, relativo alle condizioni del trasferimento delle persone sospettate di atti di pirateria e dei relativi beni sequestrati da parte della forza navale diretta dall'Unione europea alla Repubblica di Mauritius e alle condizioni delle persone sospettate di atti di pirateria dopo tale trasferimento.

Come è noto, il Trattato di Lisbona ha previsto un procedimento generale per la stipulazione degli accordi internazionali da parte dell'UE, disciplinato dall'art. 218 TFUE. Ai nostri fini, appare degno di nota che, di regola, la conclusione di accordi internazionali spetta al Consiglio, previa – a seconda dei casi – consultazione o approvazione del PE. In particolare, quest'ultima è necessaria allorché gli accordi concernano "settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria" (par. 6, comma 2, lett. a, punto v); per converso, il PE resta estraneo alla fase di conclusione di un trattato, ove quest'ultimo verta "esclusivamente" sulla PESC (par. 6, comma 2).

Sostenuto dalla Commissione europea, il PE aveva affermato che tale ultima disposizione dovrebbe essere interpretata restrittivamente, sicché, qualora un accordo riguardi non soltanto la PESC, ma anche altre politiche dell'Unione, il PE dovrebbe essere coinvolto nella procedura di conclusione del medesimo; pertanto, esso aveva chiesto l'annullamento dell'accordo in parola, ritenendo che il Consiglio lo avesse erroneamente qualificato come riguardante "esclusivamente" la PESC, ai sensi dell'art. 218, par. 6, comma 2, TFUE ed avesse, pertanto, erroneamente escluso il Parlamento nella fase di adozione della decisione di conclusione del medesimo.

Infatti, secondo il PE, gli obiettivi perseguiti dall'accordo UE-Mauritius non riguarderebbero soltanto la PESC, bensì anche la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e la cooperazione allo sviluppo, in quanto l'accordo in discorso contiene norme volte a favorire la cooperazione tra l'UE e la Repubblica di Mauritius con riguardo ai procedimenti penali e all'esecuzione delle decisioni e a sostenere la formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari (ex art. 82, paragrafi 1, lettere c e d, e 2, lettere a e b, TFUE); disciplina la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio di informazioni (ex art. 87, par. 2, lett. a, TFUE); prevede la fornitura di un'assistenza alla Repubblica di Mauritius – Paese in via di sviluppo ai sensi dell'art. 208 TFUE – ai fini della revisione della legislazione, della formazione degli inqui-

renti e dei pubblici ministeri, dell'adozione di disposizioni per la conservazione e la consegna delle prove.
Pertanto, il PE aveva concluso che, applicandosi a tali settori di azione dell'Unione la procedura legislativa ordinaria, la decisione di conclusione dell'accordo avrebbe dovuto essere adottata previa approvazione del Parlamento.
Da parte sua, il Consiglio (e i numerosi Stati membri – tra i quali l'Italia – intervenuti a suo sostegno) aveva obiettato che la questione se un accordo riguardi "esclusivamente" la PESC ai sensi dell'art. 218, par. 6, comma 2, TFUE dovesse essere risolta unicamente alla luce della base giuridica sostanziale dell'accordo stesso e che, nel caso di specie, né la finalità né il contenuto dell'accordo UE-Mauritius permetterebbero di concludere che esso riguardi lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia o la cooperazione allo sviluppo.
Infatti, per un verso, ai sensi degli articoli 82 e 87 TFUE, le misure attinenti allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, indipendentemente da una eventuale dimensione esterna, mirano a favorire libertà, sicurezza e giustizia all'interno dell'Unione, mentre le misure contenute nell'accordo controverso perseguirebbero il fine del rafforzamento della sicurezza internazionale al largo delle coste della Somalia. Per altro, il Consiglio aveva ricordato che secondo la giurisprudenza della Corte (sentenza del 20 maggio 2008, causa C-91/05, *Commissione* c. *Consiglio*, punto 72) una misura non rientra nell'ambito della cooperazione allo sviluppo qualora essa abbia come finalità primaria l'attuazione della PESC, nonostante contribuisca allo sviluppo economico e sociale di Paesi in via di sviluppo. Nel caso di specie, l'assistenza fornita alla Repubblica di Mauritius mirerebbe a favorire l'applicazione dell'accordo in conformità delle norme internazionali in materia di diritti umani e, dunque, non costituirebbe una misura per lo sviluppo.
Accogliendo la tesi del Consiglio, la Corte di giustizia ha rigettato, per questa parte, il ricorso del PE ritenendo, nella specie, la decisione di conclusione dell'accordo validamente fondata su una base giuridica sostanziale rientrante nell'ambito della PESC e, dunque, giustificata l'esclusione del PE.
Secondo la Corte, la circostanza che l'accordo in parola persegua ulteriori finalità rispetto a quella – predominante – PESC non è, di per sé, idonea ad impedire l'applicazione dell'art. 218, par. 6, TFUE. Interpretando tale norma alla luce degli obiettivi perseguiti e del contesto in cui essa è inserita, la Corte ha sottolineato che essa istituisce una simmetria tra la procedura di adozione di atti dell'Unione a livello interno e la procedura di adozione degli accordi internazionali, al fine di garantire che, con riguardo a una data materia, il Parlamento e il Consiglio dispongano, in ambedue le ipotesi, degli stessi poteri; dunque, l'esigenza che tale simmetria venga rispettata giustifica, a giudizio della Corte, l'applicazione della regola elaborata dalla propria giurisprudenza – secondo la quale è la base giuridica sostanziale di un atto a determinare le procedure da seguire per l'adozione del medesimo – anche alle procedure applicabili alla conclusione degli accordi internazionali (punti 51- 58).
La Corte ha, in proposito, ribadito che la scelta della base giuridica di un atto dell'Unione deve effettuarsi sulla base di elementi oggettivi e suscettibili di controllo giurisdizionale, quali finalità e contenuto dell'atto in questione, e che solo ove l'atto persegua una duplice finalità, nessuna delle quali sia preponderante, lo stesso dovrà fondarsi, eccezionalmente, sulle diverse basi giuridiche corrispondenti (v., in tal senso, sentenza del 19 luglio 2012, causa, C-130/10, *Parlamento* c. *Consiglio*); in caso contrario, la base giuridica dovrà determinarsi con riferimento alla finalità principale perseguita. Dunque, ancorando la base giuridica procedurale alla base giuridica sostanziale di un accordo, anche la procedura applicabile viene individuata sulla scorta di criteri oggettivi, suscettibili di controllo giurisdizionale, e, al contempo, viene garantita la coerenza nella scelta delle basi giuridiche. Per contro, l'interpretazione sostenuta dal Parlamento – ha proseguito la Corte – potrebbe determinare l'applicazione di procedure differenti ad atti di diritto dell'Unione fondati su un'unica e medesima base giuridica sostanziale. Meno convincente appare la motivazione della Corte volta a respingere l'argomento del PE secondo il quale la propria interpretazione (restrittiva) dell'art. 218, par. 6, sarebbe suffragata dalla circostanza che il par. 3 dell'articolo 218 TFUE si riferisce agli accordi che riguardano "esclusivamente o principalmente" la PESC, mentre il par. 6 del medesimo articolo menziona soltanto gli accordi riguardanti "esclusivamente" la PESC. La Corte si è limitata ad affermare che i due paragrafi attengono a situazioni differenti: l'uno, individuando l'autorità legittimata a presentare raccomandazioni al Consiglio nell'ambito della procedura di negoziazione di tali accordi; l'altro, riguardando la decisione del Consiglio relativa alla conclusione di tali accordi (punto 61). Tuttavia, prestandosi la lettera della norma a sostenere – così come evidenziato dal PE – un'interpretazione favorevole ad un potenziamento delle competenze dello stesso Parlamento nella fase di conclusione degli accordi, sarebbe stata auspicabile una più estesa argomentazione della Corte sul punto.
Ciononostante, va riconosciuto alla Corte di essere riuscita a tutelare le istanze e a valorizzare il ruolo del PE nel processo decisionale, "riflesso, a livello dell'Unione, di un principio democratico fondamentale in base al quale i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa" (punto 81; ma v. già la sentenza del 29 ottobre 1980, causa 138/79, *Roquette Frères* c. *Consiglio*, punto 33). Infatti, essa ha accolto il ricorso del PE sulla base del secondo motivo di doglianza avanzato dal ricorrente: la violazione da parte del Consiglio dell'obbligo di informare immediatamente e pienamente il Parlamento in tutte le fasi della procedura (art. 218, par. 10, TFUE). Secondo la Corte, la circostanza che il Consiglio avesse dato notizia della conclusione dell'accordo – avvenuta con decisione 2011/640/PESC del Consiglio del 12 luglio 2011 – solo in data 17 ottobre 2011, ha impedito al PE "di esercitare il diritto di controllo che i Trattati gli hanno conferito in materia di PESC e, eventualmente, di far valere il proprio punto di vista per quanto riguarda, in particolare, la corretta base giuridica sulla quale l'atto in questione deve fondarsi" (punto 86).
A riguardo la Corte non ha mancato di evidenziare che "il Trattato di Lisbona ha persino valorizzato, sul piano sistematico, l'importanza della regola di cui sopra, inserendola in una disposizione autonoma, applicabile a tutti i tipi di procedura previsti dall'articolo 218 TFUE (…), inclusi gli accordi riguardanti esclusivamente la PESC" (punti 82 e 85) e che, dunque, la violazione di siffatto obbligo di informazione rappresenta violazione di una formalità sostanziale – in quanto espressione dei principi democratici – e determina la nullità della decisione del Consiglio di conclusione dell'accordo. Sotto questo profilo, la Corte si è discostata dalle conclusioni dell'Avvocato generale Bot, il quale – nonostante avesse riconosciuto che l'art. 36 TUE attribuisce al PE un potere generale di controllo sulla PESC – aveva ritenuto che "l'intensità dell'obbligo di informazione previsto dall'art. 218, par. 10, TFUE possa variare a seconda del grado di partecipazione riconosciuto al Parlamento nel procedimento relativo alla conclusione degli accordi internazionali" e che, dunque, il Consiglio avesse correttamente adempiuto all'obbligo di informazione in discorso (conclusioni del 30 gennaio 2014, punto142 ss., in specie 144). Sembrerebbe che nella stessa ottica di valorizzazione del controllo sulla PESC, da effettuarsi ai sensi dei Trattati, vada letto il rigetto dell'eccezione di incompetenza della Corte, avanzata dal Consiglio (ancora una volta col sostegno degli Stati intervenuti) sulla base dell'afferenza esclusiva dell'accordo UE-Mauritius alla PESC. La Corte ha, infatti, fornito una interpretazione estensiva delle proprie competenze, affermando che la portata della limitazione a carattere derogatorio delle proprie prerogative, prevista dagli articoli 24, par. 1, comma 2, TUE e 275 TFUE, non vale a escludere la propria competenza generale ad interpretare ed applicare una disposizione come l'art. 218 TFUE, "la quale non ricade nell'ambito della PESC, pur disciplinando essa la procedura sulla base della quale è stato adottato un atto rientrante nella PESC" (punto 73).

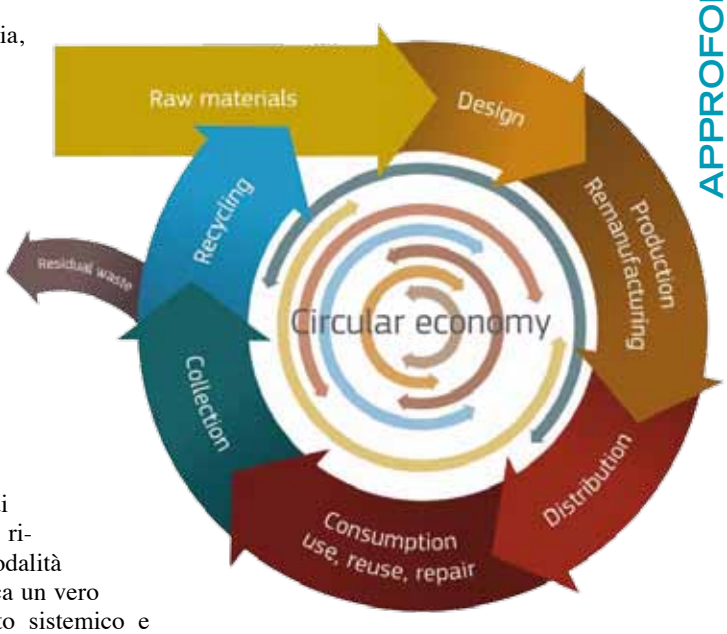
Occupazione, risorse naturali e rifiuti: le proposte UE per una **"ECONOMIA CIRCOLARE"**

di MICAELA FALCONE

Passare da un'economia lineare ad un'economia circolare: è questo l'obiettivo che accomuna le iniziative presentate il 2 luglio scorso dalla Commissione europea nel pacchetto intitolato *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti* (COM(2014)398 final, del 2.7.2014). Si tratta di un programma complesso ed ambizioso, che propone misure di intervento articolate in materia di economia, occupazione, gestione delle risorse naturali e dei rifiuti.

Gli interventi proposti muovono tutti verso un modello economico "circolare", che intende applicare alle politiche economiche – ed ai beni di consumo – lo schema applicato al settore dei rifiuti (è noto il criterio delle "4R" ovvero: risparmio, recupero, riuso, riciclo), in cui le materie prime non sono utilizzate una sola volta, ma vengono reimmesse nel ciclo produttivo e, attraverso il recupero o il riciclaggio, riutilizzate. Il passaggio fondamentale di questo processo consiste nella trasformazione dei rifiuti in risorse che, prolungando l'efficienza dei materiali, origina indubbi vantaggi sia in termini di tutela ambientale che di competitività. Un ciclo produttivo virtuoso consente, infatti, non solo di limitare lo sfruttamento intensivo delle risorse naturali e la produzione di rifiuti, ma anche di generare crescita economica ed occupazione, implementando le opportunità di lavoro legate alla tutela ambientale, che sempre più necessita di figure professionali qualificate e competenze specialistiche. Notevoli sono, infatti, le potenzialità espresse dal settore della *green economy* nel quale, nonostante la crisi economica, l'occupazione è cresciuta negli ultimi anni del 20%. Si stima, peraltro, che entro il 2020 saranno creati oltre 20 milioni di nuovi posti di lavoro nei settori delle energia rinnovabili, della gestione dei rifiuti e dell'acqua, della valorizzazione e tutela della biodiversità, dell'adattamento al cambiamento climatico e dello sviluppo di infrastrutture verdi.

La transizione verso un'economia sostenibile richiede, tuttavia, un impegno notevole poiché impone un approccio integrato in molti settori ed a più livelli. Come precisato dalla stessa Commissione, "occorre apportare cambiamenti nell'insieme delle catene di valore, dalla progettazione dei prodotti ai modelli di mercato e di impresa, dai metodi di trasformazione dei rifiuti in risorse alle modalità di consumo: ciò implica un vero e proprio cambiamento sistemico e un forte impulso innovativo, non solo sul piano della tecnologia, ma anche dell'organizzazione, della società, dei metodi di finanziamento e delle politiche" (COM(2014)398, cit., par. 1).



Presupposto per la realizzazione di un'economia circolare è, secondo la Commissione, la creazione di un quadro strategico favorevole, possibile attraverso la rimozione degli ostacoli dovuti alle carenze di mercato e agli attuali sistemi di *governance*, che si frappongono ad una gestione efficace ed efficiente delle risorse (basti considerare che oggi le materie prime e l'energia sono tra le principali voci di costo nei fattori di produzione per la maggior parte delle imprese europee). A tal fine occorrono politiche meglio coordinate, una regolamentazione intelligente e il sostegno puntuale delle attività di ricerca e innovazione tecnologica: solo processi produttivi sostenibili e modelli imprenditoriali lungimiranti consentiranno di accrescere l'efficienza delle risorse naturali e ridurne il depauperamento. La ricerca e l'innovazione, in particolare, sono al centro di tutta la catena di valore. La Commissione evidenzia in proposito come la progettazione innovativa dei processi di produzione, dei prodotti e dei servizi rappresenti il motore principale dell'economia circolare poiché consente di prevedere e stabilire all'origine la destinazione dei prodotti, evitando che al termine del loro ciclo di vita diventino rifiuti (possono essere riparati, ammodernati, rifabbricati o, in estrema *ratio*, riciclati).

L'istituzione di un quadro strategico favorevole costituisce, dunque, il presupposto necessario per sbloccare gli investimenti e attrarre i finanziamenti, incentivando il maggiore coinvolgimento delle imprese. La proposta della Commissione suggerisce in proposito di misurare la produttività delle risorse in base al rapporto tra consumo di materie prime e PIL e di individuare nell'aumento di tale produttività un possibile obiettivo principale da inserire nella revisione della strategia Europa 2020.

Il programma presentato dalla Commissione è accompagnato da specifiche comunicazioni che riguardano più in dettaglio i singoli settori di intervento, ovvero: l'occupazione verde, il sostegno alle PMI, l'uso efficiente delle risorse nel settore edilizio, la gestione dei rifiuti.

L'iniziativa sull'occupazione verde

intende evidenziare e massimizzare le opportunità di lavoro legate alla transizione verso un'economia sostenibile, a bassa emissione di carbonio e alta efficienza energetica. Essa illustra le opportunità di finanziamento offerte dall'UE attraverso i fondi strutturali e gli ulteriori programmi europei che contribuiscono alla crescita economica e all'occupazione. Di particolare rilievo sono il Programma per la Competitività delle Imprese e delle PMI (COSME) e il Programma quadro 2014-2020 per la Ricerca e l'Innovazione (Horizon 2020), che sostiene progetti innovativi nei settori delle energie rinnovabili, dell'efficienza energetica e del ripristino degli ecosistemi (*Green Employment Initiative*, COM(2014)446 final del 2.7.2014).

Il Piano d'azione verde per le PMI, a sua volta, elabora misure specifiche di sostegno allo sviluppo di "imprese verdi" in tutte le regioni europee e propone interventi adeguati che favoriscano il passaggio delle PMI ad un'economia sostenibile, trasformando le sfide ambientali in opportunità attraverso la riduzione dei costi di produzione, gli investimenti nel campo dell'efficienza energetica e le azioni ad incremento della produttività (*A Green Action Plan for SMEs*, COM(2014)440 final del 2.7.2014).

La terza comunicazione della Commissione riguarda le opportunità per un uso efficiente delle risorse nel settore edilizio e, in estrema sintesi, definisce misure idonee per stimolare il mercato dei materiali riciclati e sviluppare un quadro di valutazione su scala europea per le *performance* ambientali delle costruzioni (*Resource Efficiency Opportunities in the Building Sector*, COM(2014)445 final del 1.7.2014).

La sezione più articolata riguarda il tema della gestione dei rifiuti, che rappresenta il fulcro del programma presentato dalla Commissione ed è oggetto di una specifica proposta di direttiva che riesamina gli obiettivi fondamentali della legislazione europea di settore e modifica la disciplina vigente con riferimento, in particolare, alle direttive 2008/98/CE relativa ai rifiuti, 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio e 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti (COM(2014)397 final, del 2.7.2014).

Gli obiettivi fissati dalla legislazione attuale sono stati determinanti per migliorare la gestione dei rifiuti in quanto, come evidenziato dalla Commissione, "stimolano l'innovazione nei settori del riciclaggio e del riutilizzo, limitano la quantità di rifiuti smaltiti in discarica, riducono la perdita di risorse e incitano a mutare i comportamenti". Le misure economiche – in particolare le tasse sul collocamento in discarica e sull'incenerimento – si sono rivelate decisive per migliorare i sistemi nazionali di gestione dei rifiuti. Anche i fondi europei, assegnati attraverso un articolato sistema di sovvenzioni ed incentivi, si sono mostrati efficaci nel sostegno agli Stati membri per la realizzazione di una gestione integrata dei rifiuti.

Basandosi sui progressi compiuti nell'attuazione della disciplina, le modifiche proposte – in linea con le clausole di revisione apposte alla normativa vigente – effettuano una valutazione *ex post* dell'efficacia delle norme sul ciclo dei rifiuti e propongono modalità per aumentarne la coerenza.

I margini di miglioramento della legislazione attuale risiedono, secondo l'analisi condotta dalla Commissione, in correttivi ispirati alla semplificazione ed alla razionalizzazione delle procedure e degli obblighi che incombono sugli Stati membri e sulle imprese, con particolare riguardo alla rendicontazione ed agli obblighi generali di autorizzazione o registrazione previsti dalla direttiva quadro (dai quali, ad esempio, dovrebbero essere esonerate le imprese che raccolgono e trasportano quantità ridotte di rifiuti non pericolosi). Innovativa, rispetto al regime vigente, è la definizione delle condizioni operative minime per i regimi di responsabilità estesa del produttore e l'adozione di approcci *ad hoc* per rifiuti con problematiche specifiche tra i quali, ad esempio, i rifiuti marini, il fosforo, i rifiuti da costruzione e demolizione, gli alimenti, la plastica e i rifiuti pericolosi.

Ulteriori modifiche riguardano l'aumento degli obiettivi di riutilizzo e riciclaggio per differenti tipologie di rifiuti, l'allineamento delle definizioni e la soppressione di alcuni obblighi giuridici obsoleti, le restrizioni allo smaltimento in discarica dei rifiuti urbani non residui entro il 2030, la razionalizzazione degli obblighi di rendicontazione, l'introduzione di un sistema di segnalazione preventiva per il controllo della conformità agli obiettivi di riciclaggio.

L'aggiornamento e la modernizzazione della legislazione europea di settore sono supportati da una solida volontà politica, rafforzata delle potenzialità ancora inesplorate offerte dall'uso efficiente delle risorse in termini di coerenza delle politiche, crescita sostenibile ed occupazione. Tale favore politico è stato recentemente ribadito nel Settimo Programma d'azione ambientale (decisione 1386/2013/UE del 20.11.2013) che, individuando le priorità dell'Unione in materia ambientale per il periodo 2014-2020, conferma e sviluppa gli obiettivi di efficienza delle risorse fissati dalla (ormai nota) strategia *Europa2020* sulla crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (COM(2010)2020 def. del 3.3.2010). In una situazione disomogenea come quella europea, in cui le modalità e le percentuali relative alla gestione dei rifiuti variano notevolmente da uno Stato all'altro, devono essere accolti con estremo favore i segnali politici che incoraggiano i governi nazionali al ricorso al riutilizzo e al riciclaggio, sia per ridurre la dipendenza dalle materie prime che per livellare le disparità esistenti tra gli Stati membri.

Complessivamente, il programma per la realizzazione di un'economia circolare appare molto ambizioso. La transizione verso un modello circolare impone, infatti, di ripensare integralmente i paradigmi che reggono l'economia occidentale che – pur nella consapevolezza dei benefici economici e sociali derivanti da un uso più efficiente delle risorse – rimane ancora fortemente legata al modello di consumo "usa e getta", che ha fatto da traino alla globalizzazione delle merci ed ha generato nei consumatori l'idea di una infondata "obsolescenza programmata" dei prodotti finalizzata a promuoverne il consumo.

Si tratta di un ripensamento a tutto tondo, in cui tutti i soggetti coinvolti sono chiamati a svolgere un ruolo attivo nel poderoso processo di cambiamento che si profila a livello politico, economico, sociale e culturale. L'inversione di rotta compete anzitutto alle imprese che, alla guida del passaggio a modelli di produzione maggiormente sostenibili, sono chiamate a riprogettare le catene di produzione e di fornitura mirando all'efficienza nell'impiego delle risorse e alla creazione di prodotti competitivi a lunga durata. Una grande responsabilità incombe, poi, sui decisori politici e sulle istituzioni pubbliche che, facendo propria una visione di lungo periodo, sono tenute, da un lato, ad offrire alle imprese adeguate condizioni strutturali, dall'altro, a valorizzare il ruolo dei consumatori e definire come i cittadini possono beneficiare dei vantaggi dei cambiamenti in corso. Indubbiamente, una ampia ed adeguata azione di informazione dei consumatori rappresenta un fattore essenziale per favorire l'evoluzione dalla mentalità del "consumo" a quella del "riutilizzo" e, di conseguenza, per generare una maggiore domanda di servizi legati al noleggio, alla condivisione, alla riparazione dei prodotti. Il cambiamento dei modelli di consumo, a sua volta, costituisce un incentivo fondamentale per la transizione delle imprese verso l'economia circolare.

In un contesto così ampio e sfaccettato, in cui si intrecciano politiche economiche e tutela ambientale, gestione dei rifiuti e prospettive occupazionali, il pacchetto presentato dalla Commissione europea evidenzia con vigore l'importanza della transizione del sistema verso il modello economico circolare e conferma il valore aggiunto del coordinamento dell'Unione, che ha strutturato un programma di interventi puntuale ed articolato, per guidare al meglio le azioni nazionali verso inderogabili obiettivi di sostenibilità.

La Corte UE e la "CITTADELLA DELLA GIUSTIZIA" di Bari

di GIUSEPPE MORGESE

1. Con sentenza del 10 luglio 2014, causa C-213/13, *Impresa Pizzarotti*, la Corte di giustizia dell'Unione europea si è espressa sulla tormentata vicenda della c.d. "cittadella della giustizia" di Bari. Le domande pregiudiziali sottoposte dal Consiglio di Stato, innanzi al quale è pendente il ricorso dell'Impresa Pizzarotti & C. contro il Comune di Bari, avevano ad oggetto l'interpretazione della normativa europea sugli appalti pubblici e l'efficacia del giudicato eventualmente contrastante col diritto dell'Unione.

Nell'agosto 2003, l'amministrazione del capoluogo pugliese pubblicava un bando di "ricerca di mercato" per la costruzione della sede unica degli uffici giudiziari. Si domandava ai partecipanti di allegare non solo il progetto ma anche la stima dei costi e le modalità di pagamento a carico del Comune, potendo quest'ultimo contare su un finanziamento del Ministero della Giustizia di 43,5 milioni di euro, cui aggiungerne altri 3 quali risparmio sui canoni di locazione degli immobili già adibiti a sede degli uffici. Ogni progetto doveva inoltre tener conto del quadro delle esigenze strutturali, funzionali ed organizzative predisposto dalla Corte d'appello (il "quadro esigenziale").

Tra le proposte pervenute, nel dicembre 2003 veniva scelta quella dell'impresa ricorrente, secondo la quale la cittadella sarebbe stata in parte venduta e in parte locata al Comune. Nel 2004, tuttavia, il Ministero comunicava prima la riduzione del finanziamento (invitando l'amministrazione locale a verificare la possibilità di realizzazione dell'opera nei limiti del mutato quadro economico: tale verifica otteneva risposta positiva da parte dell'impresa) e poi la sua completa soppressione. A fronte di ciò, la Pizzarotti presentava una seconda proposta, consistente nella disponibilità a costruire e locare solo una parte della cittadella come risultante dal progetto originario.

Di fronte all'inerzia del Comune, che nel frattempo aveva cambiato amministrazione e mutato orientamento sul progetto della Pizzarotti, quest'ultima si rivolgeva ai giudici amministrativi. Dopo una bocciatura dal TAR Puglia, nel 2007 una sentenza del Consiglio di Stato accoglieva il ricorso, ritenendo non sufficiente l'approvazione degli esiti della ricerca di mercato bensì chiedendo al Comune "nel rispetto dei principi di ragionevolezza, buona fede ed affidamento, [di] dare al procedimento una conclusione plausibilmente congrua, verificando, nell'ambito delle proposte pervenute, la possibilità di realizzazione dell'opera nei limiti del mutato quadro economico". Una seconda sentenza del massimo giudice amministrativo, nel 2008, dichiarava l'inottemperanza del Comune, fissando a 30 giorni il termine per l'esecuzione della pronunzia del 2007 e nominando un commissario *ad acta* in caso di ulteriore inerzia. A ciò sono seguiti due provvedimenti: il primo del suddetto commissario, che dichiarava conclusa la procedura riconoscendo le due offerte della Pizzarotti valide e conformi al bando di ricerca di mercato e affermando che la seconda proposta era in linea con le disponibilità economiche del Comune; il secondo provvedimento, invece, della Giunta comunale, con il quale si concludeva la procedura ravvisando, al contrario, la non-conformità della seconda proposta della Pizzarotti perché riduttiva rispetto a quanto chiesto nel bando.

Esperito ricorso al Consiglio di Stato, quest'ultimo con sentenza del 2010 accoglieva le doglianze dell'impresa e ordinava al commissario *ad acta* di avviare l'*iter* per la concreta realizzazione della seconda proposta entro 180 giorni. Tale commissario, però, concludeva nel senso del non-accoglimento delle due proposte dell'impresa, la qual cosa spingeva il Consiglio di Stato, su ricorso della Pizzarotti, a ribadire con sentenza di esecuzione la necessità di avviare la procedura per la realizzazione della cittadella nella versione risultante dalla seconda proposta. A questo punto, il nuovo commissario *ad acta* avviava il procedimento per l'approvazione di una variante urbanistica al piano regolatore generale di Bari concernente i terreni individuati dalla Pizzarotti per l'ubicazione della cittadella.

Su nuovo ricorso dell'impresa, che considerava elusione del giudicato la procedura di variante adottata dal commissario in luogo del Comune di Bari, il Consiglio di Stato – stante anche l'avvio di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea, su sollecitazione dell'amministrazione comunale, tuttora pendente – ha deciso di sottoporre alla Corte di giustizia due quesiti interpretativi. Con il primo, il giudice del rinvio ha chiesto se un contratto di locazione di un immobile da costruire equivalga a un contratto d'appalto di lavori (e quindi non escluso dalla disciplina di evidenza pubblica); con il secondo quesito, invece, ammettendo una risposta positiva al primo, il Consiglio di Stato ha domandato se ed entro quali limiti si possa ritenere inefficace il giudicato formato da una propria sentenza definitiva in contrasto con il diritto dell'Unione.

2. La Corte di giustizia ha anzitutto esaminato la ricevibilità delle questioni pregiudiziali. Era stato eccepito un errore del giudice nazionale in merito all'identificazione della normativa applicabile: la Pizzarotti riteneva applicabile le "vecchie" direttive 92/50/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1992, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, e 93/37/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori; il Consiglio di Stato aveva invece chiesto l'interpretazione della "nuova" direttiva 2004/18 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

Il giudice sovranazionale non si è discostato dalla propria giurisprudenza, secondo cui "la direttiva applicabile è,

in linea di principio, quella in vigore alla data in cui l'amministrazione aggiudicatrice sceglie il tipo di procedura da seguire risolvendo definitivamente la questione se sussista o meno l'obbligo di indire preventivamente una gara per l'aggiudicazione di un appalto pubblico" (sentenza *Impresa Pizzarotti*, punto 31). Nel ribadire l'applicabilità delle due "vecchie" direttive in vigore nell'agosto 2003 (data di pubblicazione del bando di ricerca di mercato) e nel settembre 2004 (data in cui, secondo quanto riferito in corso di causa, il Comune di Bari aveva deciso di avviare una nuova gara diretta alla stipula di un contratto "di futura locazione" in luogo della negoziazione diretta con la Pizzarotti), il giudice dell'Unione ha però riscontrato che tale erronea identificazione non aveva conseguenze sulla ricevibilità. Ciò in quanto sia la nozione di appalto pubblico di lavori sia le esclusioni da tale nozione sono definite in termini analoghi nelle "vecchie" e nella "nuova" direttiva appalti.
In secondo luogo, la Pizzarotti aveva eccepito la manifesta irricevibilità del rinvio pregiudiziale data la presenza, nella vicenda considerata, di sentenze passate in giudicato. In proposito, la Corte ha affermato che un simile argomento riguardava il merito della controversia e non la ricevibilità.

3. La prima questione sottoposta dal Consiglio di Stato concerneva, come si è detto, l'interpretazione dell'art. 1, lett. a), direttiva 93/37, secondo il quale "gli 'appalti pubblici di lavori' sono contratti a titolo oneroso, conclusi in forma scritta tra un imprenditore e un'amministrazione aggiudicatrice (…), aventi per oggetto l'esecuzione o, congiuntamente, l'esecuzione e la progettazione di lavori relativi ad una delle attività di cui all'allegato II o di un'opera di cui alla lettera c) oppure l'esecuzione, con qualsiasi mezzo, di un'opera rispondente alle esigenze specificate dall'amministrazione aggiudicatrice".
In specie, il giudice del rinvio chiedeva se tale norma debba essere interpretata nel senso che un contratto di locazione di immobile da costruire sia da qualificare come appalto pubblico di lavori nonostante la presenza di elementi tipici della locazione. In tal caso, infatti, contrariamente a quanto sostenuto dall'impresa ricorrente e dal commissario *ad acta*, un tale contratto non potrebbe rientrare nella deroga di cui all'art. 1, lett. a), sub iii), direttiva 92/50, ai sensi del quale "s'intendono per (…) 'appalti pubblici di servizi', i contratti a titolo oneroso stipulati in forma scritta tra un prestatore di servizi ed un'amministrazione aggiudicatrice, ad esclusione (…) dei contratti aventi per oggetto l'acquisizione o la locazione, qualunque siano le relative modalità finanziarie, di terreni, edifici esistenti o altri immobili, o riguardanti comunque diritti inerenti a tali beni immobiliari".
La Corte di giustizia ha ricordato che la nozione di "appal-

FONDO DI SOLIDARIETÀ PER ITALIA, GRECIA, SLOVENIA E CROAZIA

La Commissione europea, attraverso il suo Commissario per la Politica regionale, Johannes Hahn, ha annunciato un pacchetto di aiuti per un valore di 47 milioni di euro per aiutare la Sardegna, Cefalonia, la Slovenia e la Croazia che sono state colpite alla fine del 2013 e all'inizio del 2014 da una serie di catastrofi naturali. L'aiuto proposto per l'Italia, pari a 16,3 milioni di euro, arriva a seguito delle piogge del novembre 2013, che hanno fatto esondare i fiumi provocando inondazioni e frane. Le case private, le imprese e il settore agricolo sono risultati gravemente danneggiati e si è registrata una grave interruzione delle vie di comunicazione grandi e piccole e di importanti reti infrastrutturali pubbliche. In quell'occasione ci sono stati 16 decessi e più di 1.700 sfollati. Il sostegno, a valere sul Fondo europeo di solidarietà, che deve essere ancora approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio, servirà a coprire una parte dei costi degli interventi d'emergenza sostenuti dalle autorità pubbliche in questi quattro Stati membri. La sovvenzione contribuirà in particolare a ripristinare le infrastrutture e i servizi vitali, a rimborsare i costi delle operazioni d'emergenza e di salvataggio e a coprire parte dei costi di ripulitura delle regioni colpite.

to pubblico di lavori" deve essere interpretata alla luce del diritto dell'Unione, senza che abbia rilievo la (eventualmente diversa) qualificazione nazionale, e ha inoltre ribadito la necessità di utilizzare il "criterio dell'oggetto principale" del contratto nel caso in cui quest'ultimo contenga sia elementi di un appalto di lavori sia elementi di altro tipo di appalto (v. recentemente la sentenza del 29 ottobre 2009, causa C-536/07, *Commissione* c. *Germania*, punto 57). Dalla circostanza per cui, all'atto della presentazione della (prima e seconda) proposta della Pizzarotti, la costruzione della cittadella della giustizia non era ancora stata avviata, il giudice di Lussemburgo ne ha ricavato che l'oggetto principale di un simile contratto consisteva in un'attività edificatoria propedeutica alla futura locazione. Vero è che la proposta dell'impresa ricorrente conteneva anche elementi caratteristici del contratto di locazione, ma è altrettanto vero che "l'elemento determinante per la qualificazione del contratto di cui trattasi è il suo oggetto principale (…)" (sentenza *Impresa Pizzarotti*, punto 50).
Ai fini del riconoscimento dell'esistenza di un appalto pubblico di lavori milita anche la circostanza per cui la realizzazione dell'opera risponde alle esigenze dall'amministrazione appaltante. Orbene, a tal proposito, il giudice dell'Unione ha ricordato che, nel secondo progetto dell'impresa ricorrente, una clausola riservava all'amministrazione il diritto di verificare la conformità dell'opera al ricordato "quadro esigenziale" della Corte d'appello, la qual cosa consentiva al Comune di Bari di esercitare un'influenza determinante sulla progettazione dell'opera da costruire.
Di conseguenza, la Corte di giustizia ha risposto alla prima questione pregiudiziale nel senso che "un contratto che abbia per oggetto principale la realizzazione di un'opera che risponda alle esigenze formulate dall'amministrazione aggiudicatrice costituisce un appalto pubblico di lavori e non rientra, pertanto, nell'esclusione (…) della direttiva 92/50, anche quando comporti un impegno a locare l'opera di cui trattasi".

4. La seconda questione pregiudiziale riguardava la possibilità o meno di ritenere inefficace il giudicato formato da una sentenza definitiva in contrasto con la normativa dell'Unione in tema di appalti pubblici. A tal proposito, la Corte di giustizia ha indicato al Consiglio di Stato due strade da percorrere, in via alternativa, per assicurare il rispetto del diritto sovranazionale.
Quanto alla prima strada, si ricorda che, secondo la giurisprudenza del massimo giudice amministrativo italiano, nel giudizio di ottemperanza è possibile esercitare cumulativamente, a determinate condizioni, poteri sostitutivi, ordinatori e cassatori in modo da integrare l'originaria sentenza con decisioni riconducibili non alla semplice esecuzione bensì alla vera e propria attuazione (c.d. "giudicato a formazione progressiva": v. da ultimo Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza del 15 gennaio 2013, n. 2).
Nel caso in esame, la cosa giudicata – per ammissione del giudice nazionale – consisteva nella decisione contenuta nella propria sentenza del 2007, in base alla quale il Comune di Bari, "nel rispetto dei principi di ragionevolezza, buona fede ed affidamento, [avrebbe dovuto] dare al procedimento una conclusione plausibilmente congrua, verificando, nell'ambito delle proposte pervenute, la possibilità di realizzazione dell'opera nei limiti del mutato quadro economico".
Se ciò è vero, secondo la Corte di giustizia la prima strada consiste nella possibilità per il giudice del rinvio di rispettare il giudicato formatosi sulla propria sentenza definitiva scegliendo, tra le diverse modalità attuative, quella rispettosa della normativa europea in materia di appalti. Pur con la deferenza che tradizionalmente mostra nei confronti delle decisioni dei giudici nazionali, la Corte di giustizia non manca di suggerire una possibile soluzione pratica (avanzata in corso di causa dall'amministrazione comunale), consistente "nell'ordinare, a completamento di detta decisione, la chiusura del procedimento d'indagine di mercato senza accogliere nessuna proposta, ciò che permetterebbe l'apertura di un nuovo procedimento, nel rispetto della normativa dell'Unione" (sentenza *Impresa Pizzarotti*, punto 56).
Qualora invece il giudice nazionale concluda nel senso che l'attuazione del diritto UE sugli appalti pubblici sia di ostacolo per il carattere definitivo della sentenza del 2007 o di quelle successive di esecuzione/attuazione, il giudice di Lussemburgo mostra di attribuire la massima importanza al principio dell'intangibilità del giudicato. Nella pronunzia del 3 settembre 2009, causa C-2/08, *Fallimento Olimpiclub*, infatti, è stato precisato che, in assenza di una normativa dell'Unione in materia, le modalità di attuazione di tale principio sono di competenza del diritto interno degli Stati membri, stante la loro tradizionale autonomia procedurale, pur nel rispetto dei fondamentali principî di equivalenza ed effettività.
La Corte di giustizia ribadisce che "il diritto dell'Unione non impone a un giudice nazionale di disapplicare le norme procedurali interne che attribuiscono forza di giudicato a una pronuncia giurisdizionale, neanche quando ciò permetterebbe di porre rimedio a una situazione nazionale contrastante con detto diritto" (sentenza *Impresa Pizzarotti*, punto 59; v. anche la sentenza *Fallimento Olimpiclub*, punti 22-23). In quest'ottica, la sentenza del 18 luglio 2007, causa C-119/05, *Lucchini*, relativa agli aiuti di Stato – ove per la prima volta è stato affermato che il carattere definitivo di una sentenza non può impedire il recupero di un aiuto già erogato qualora riconosciuto incompatibile – rappresenta un'eccezione alla regola, giustificata dal carattere esclusivo della competenza della Commissione in materia e pertanto non assimilabile a quella degli appalti pubblici.
La seconda strada attribuisce, allora, la massima efficacia ai principî di effettività ed equivalenza. Qualora, cioè, le norme procedurali interne consentano al giudice nazionale di ritornare, a determinate condizioni, su una decisione contenuta in una sentenza passata in giudicato per assicurare la conformità con il diritto nazionale, tale possibilità ad avviso della Corte di giustizia deve essere esercitata allo stesso modo per garantire il rispetto del diritto europeo sugli appalti pubblici, come interpretato successivamente dal giudice di Lussemburgo (ad es., ritornando sulla decisione esecutiva del commissario *ad acta*).
In conclusione, non pare inutile ricordare la percorribilità anche di una terza strada, evidenziata dall'Avvocato generale Wahl nelle sue conclusioni del 15 maggio 2014, e cioè la possibilità di agire per ottenere il risarcimento del danno nei confronti dello Stato per violazione del diritto dell'Unione da parte di un giudice di ultimo grado (v. in proposito la nota sentenza del 30 settembre 2003, causa C-224/01, *Köbler*).

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

La strategia dell'UE per la **REGIONE ADRIATICA E IONICA**

di MONICA DEL VECCHIO

Il 17 giugno scorso, la Commissione europea ha ufficialmente lanciato la nuova strategia dell'UE per la regione adriatica e ionica (EUSAIR). L'adozione di una strategia macro-regionale per tale area era stata richiesta e sollecitata dal Consiglio europeo del dicembre 2012, al fine di rafforzare la cooperazione con e tra i Paesi dei Balcani occidentali. Su impulso della presidenza greca del Consiglio, la Commissione, in scadenza di mandato, ha adottato il quadro di riferimento EUSAIR (contenuto nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 17 giugno 2014, relativa alla strategia dell'Unione europea per la regione adriatica e ionica, COM(2014)357 def.), nonché un piano di azione per la sua progressiva attuazione (doc. SWD(2014)190 final). Essa si inserisce nel contesto della politica regionale dell'Unione e ben rappresenta il nuovo modello di cooperazione transnazionale scelto dalla Commissione per affrontare le sfide specifiche di alcune regioni. Attraverso l'ottica macro-regionale, l'UE punta a stimolare la coesione tra i Paesi interessati, valorizzando la reciproca prossimità geografica e riunendoli attorno ad un numero limitato di obiettivi comuni.

L'approccio strategico macro-regionale ha già registrato importanti successi: sia la strategia dell'UE per la regione del Mar Baltico – EUSBSR, COM(2009)248 def. –, sia la strategia per la regione del Danubio – EUSDR, COM(2010)715 def. – hanno incentivato la collaborazione e promosso nuove reti di cooperazione e nuovi progetti. Valutando positivamente le due esperienze, l'UE ha dunque adottato l'EUSAIR e ha già posto le basi per una futura strategia per la regione alpina (si vedano in proposito le conclusioni del Consiglio europeo del 19-20 dicembre 2013, doc. EUCO 217/13).

Uno dei punti di forza del modello di cooperazione macro-regionale risiede nel coinvolgimento di Paesi non-UE impegnati nel processo di adesione accanto ai Paesi membri, in una logica funzionale al rafforzamento dei rapporti nella prospettiva dell'integrazione. A riguardo, la strategia per l'Adriatico e lo Ionio annovera la più alta percentuale di Stati extra-UE: essa interessa quattro Membri dell'UE (Croazia, Italia, Grecia e Slovenia) e quattro Stati non ancora Membri (Albania, Montenegro e Serbia come Paesi candidati, Bosnia-Erzegovina come candidato potenziale), restando aperta ad eventuali altri *partner* nella regione. Una simile peculiarità è indicativa del rinnovato impegno dell'UE nell'area dei Balcani occidentali, testimoniato anche dal dinamismo che la politica di allargamento sta vivendo proprio in questa regione (sugli sviluppi più recenti sia consentito il rinvio a M. Del Vecchio, *Le opportunità e le sfide dell'allargamento dell'UE per il 2014*, in *Sud in Europa*, 2013, fasc. 3, reperibile *online* sul sito www.sudineuropa.net).

In un simile contesto, l'EUSAIR potrà svolgere infatti un ruolo significativo per la promozione di progetti, la condivisione di buone pratiche, la creazione di legami virtuosi fra territori ancora caratterizzati da rilevanti disparità socio-economiche e da notevoli deficit infrastrutturali, soprattutto in settori quali l'energia e i trasporti. Sono queste ultime le principali sfide comuni che la strategia UE per l'Adriatico e lo Ionio intende affrontare, proponendo la cooperazione transfrontaliera come risposta possibile.

In ciò l'EUSAIR trarrà vantaggio dalla positiva esperienza dell'Iniziativa Ionico-Adriatica, lanciata dal nostro Paese durante un *Summit* fra i capi di Stato e di governo di Italia, Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Grecia e Slovenia, svoltosi ad Ancona nel 2000. In più di dieci anni di attività, tale struttura intergovernativa ha contribuito a rafforzare la cooperazione tra gli otto Paesi membri – si sono successivamente aggiunti anche Serbia e Montenegro – ponendo le basi per il loro processo di integrazione nell'Unione europea. L'EUSAIR, inoltre, poggia sugli sforzi già compiuti nel quadro della strategia marittima per il Mare Adriatico e il Mar Ionio, adottata dalla Commissione per favorire le opportunità di crescita legate al bacino marino: cfr. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 30 novembre 2012, Una strategia marittima per il Mare Adriatico e il Mar Ionio, COM(2012)713 def.

Per indirizzare la collaborazione tra gli Stati verso le reali priorità della regione, la Commissione ha ritenuto di avviare opportune ed ampie consultazioni con la società civile e tutte le parti interessate, adottando un approccio dal basso verso l'alto. Siffatte consultazioni hanno condotto all'elaborazione di un "piano di azione" progressivo della strategia, che, come si è già avuto modo di accennare, si concentra su un numero limitato di obiettivi. Un'impostazione simile punta a rendere più efficace la cooperazione tra gli Stati e a rendere, di conseguenza, più incisiva la presenza dell'Unione nell'area.

La strategia dell'UE per l'Adriatico e lo Ionio si fonda, così come previsto dal piano, su quattro pilastri tematici, ciascuno dei quali è coordinato da una coppia di Paesi (uno Stato UE e uno extra-UE). Il primo pilastro, coordinato da Grecia e Montenegro, riguarda la crescita marittima e marina – la c.d. "crescita blu" – nella regione e mira a favorire lo sviluppo economico sostenibile, le opportunità imprenditoriali e l'occupazione nell'economia blu, ossia quella legata allo sfruttamento delle risorse marittime e costiere. In tale ambito, si intende anzitutto promuovere una specializzazione tecnologica intelligente, basata sul trasferimento delle conoscenze e sull'investimento nelle "tecnologie blu" (costruzioni navali efficienti e sostenibili, navigazione da diporto, robotica sottomarina, ecc.): lo sviluppo di *cluster* di ricerca e innovazione pubblico-privati dovrebbe condurre, en-

tro il 2020, ad un incremento del 20% degli investimenti nel settore. Inoltre, si prevede uno sfruttamento più efficiente e sostenibile delle risorse marine locali, attraverso l'adozione di piani pluriennali di gestione della pesca, nonché un potenziamento della *governance* tramite una gestione coordinata ed integrata nel settore dei servizi marittimi e costieri.

Il secondo pilastro della strategia adriatico-ionica, coordinato da Italia e Serbia, punta a valorizzare la regione quale punto di intersezione d'Europa, migliorando i collegamenti nel settore dei trasporti e dell'energia. In tal senso, il piano di azione ruota intorno alla modernizzazione delle infrastrutture e ad un maggiore coordinamento tra gli Stati, al fine di potenziare la sicurezza e l'efficienza dei traffici marittimi. Gli Stati partecipanti dovrebbero assicurare l'armonizzazione dei sistemi di sorveglianza, migliorare le connessioni intermodali nei porti e integrare il trasporto via mare con quello fluviale e con quello via terra, così da ridurre del 50% i tempi di attesa alle frontiere entro il 2020.

Il terzo pilastro, coordinato da Slovenia e Bosnia-Erzegovina, affronta la sfida della qualità ambientale, promuovendo la cooperazione regionale soprattutto nell'ambito della tutela degli ecosistemi marini e costieri, minacciati da uno sfruttamento non sostenibile delle risorse e dal crescente inquinamento. Al fine di preservare la biodiversità, in particolare nell'Adriatico, più vulnerabile per la sua natura semichiusa, la strategia intende incentivare lo scambio di conoscenze e di buone pratiche tra le autorità di gestione dei Paesi coinvolti; essa prevede altresì un potenziamento degli sforzi congiunti di tali Stati per la gestione coordinata ed efficiente dell'intero ciclo di vita dei rifiuti marini. Il piano di azione fissa l'obiettivo del completamento delle reti di aree protette già esistenti (NATURA 2000 ed Emerald) e l'istituzione di una rete coerente di aree marine protette entro il 2020, nell'ambito della quale sia incluso il 10% della superficie dei mari Adriatico e Ionio.

Infine, il quarto pilastro, coordinato da Croazia e Albania, si pone l'obiettivo di incentivare il turismo sostenibile nella regione. Il piano di azione è orientato ad un ampliamento dell'offerta e alla creazione di nuove opportunità commerciali, tramite, da un lato, la diversificazione dei prodotti e dei servizi turistici, dall'altro, il superamento della stagionalità che non permette di sfruttare appieno il ricco patrimonio storico, artistico e naturalistico dell'area: uno dei possibili traguardi per il 2020 prevede l'incremento del 50% degli arrivi di turisti fuori stagione.

Ulteriore elemento di punta dell'EUSAIR nel settore è rappresentato dalla promozione dell'innovazione, al fine di incentivare il turismo responsabile e di qualità. Alcune azioni possibili, suggerite dalla Commissione, paiono particolarmente interessanti: la creazione, entro il 2020, di cinque nuovi itinerari turistici macro-regionali, valorizzando le specificità e i punti di forza dei Paesi partecipanti; la promozione, a livello mondiale, di un "marchio" adriatico-ionico per tutti i prodotti e servizi turistici in regione, basato su una comune identità, su sforzi significativi di collaborazione e di condivisione delle risorse e su un'appropriata ed efficace strategia di comunicazione.

Alcuni aspetti richiederanno una particolare attenzione, in modo da sostenere l'impegno nell'ambito dei quattro pilastri appena descritti: si tratta dei profili relativi alla *governance* della strategia macroregionale, la cura dei quali è funzionale ad un'attuazione efficace della medesima strategia. L'investimento in meccanismi di *governance* stabili e di qualità si rende particolarmente necessario alla luce dell'esperienza delle strategie macroregionali esistenti, le quali hanno chiaramente mostrato il ruolo fondamentale delle responsabilità e della *leadership* dei Paesi partecipanti per la realizzazione concreta degli obiettivi.

A questo proposito, la Commissione ha individuato tre fondamentali esigenze: il rafforzamento della *leadership* politica, un processo decisionale efficiente e una buona organizzazione. Sarà infatti importante garantire un adeguato supporto politico all'EUSAIR, tra l'altro attraverso il coordinamento e la cooperazione ad alto livello, con i ministri che determinano la dimensione complessiva della strategia, da un lato, e con la Commissione nel suo ruolo di garante per l'UE, dall'altro. Per il consolidamento della dimensione più propriamente organizzativa occorranno invece buoni meccanismi di sorveglianza e di monitoraggio dei progressi in ciascuno dei Paesi *partner*, nonché un proficuo collegamento con le organizzazioni regionali esistenti.

Per la realizzazione di tutte le attività proposte nell'ambito dell'EUSAIR, gli Stati interessati potranno attingere ai fondi strutturali e di investimento europei già previsti nel bilancio 2014-2020 e a quelli stanziati nello strumento di assistenza preadesione (IPA II), come pure a tutta una serie di altri fondi e programmi pertinenti, quale ad esempio "Orizzonte 2020", il programma LIFE per il terzo pilastro, o il programma COSME per il quarto. Sebbene, dunque, l'Unione non abbia stanziato nuove risorse finanziarie per l'attuazione della strategia, essa ha mobilitato un'ampia gamma di fonti e strumenti già esistenti, che consentirà all'EUSAIR di essere più coerentemente integrata nel quadro generale delle politiche dell'UE.

L'adozione della strategia europea per l'Adriatico e lo Ionio consolida la nuova dimensione del regionalismo europeo, che individua nella macro-regione lo spazio funzionale per l'elaborazione di una risposta ai problemi e alle sfide della *governance* internazionale. Come le altre strategie, l'EUSAIR possiede un "valore aggiunto europeo": essa costituisce una finestra di opportunità sia per l'UE, sia per gli Stati partecipanti. Nel caso specifico della macro-regione adriatico-ionica, la strategia europea rappresenta per l'Unione (e per l'Italia, in primo luogo) la possibilità di costruire ponti sui due mari, per avvicinarne sempre di più le due sponde, aprendo altresì nuovi spazi di presenza e di azione dell'UE ad est. L'EUSAIR potrebbe inoltre aiutare i Paesi balcanici a superare l'eredità del passato e sperimentare i benefici derivanti da una cooperazione strutturata, via concreta di promozione della stabilità economica e della reale pacificazione.

Il CROWDFUNDING nell'era della conoscenza

di M. IRENE PAOLINO

La conoscenza e l'innovazione rappresentano i motori dell'evoluzione di una società più efficiente, competitiva, pulita, sono, cioè, come sottolineato nella strategia Europa 2020, i motori di una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione.

Nell'era della conoscenza, che si contraddistingue per la transizione dall'economia industriale a quella sociale, dalla produzione del prodotto all'uomo come centro di produzione di conoscenza, l'essere umano può svolgere un ruolo da attore protagonista di un nuovo modello di sviluppo economico e culturale, basato sulla piena partecipazione alla costruzione di processi cognitivi e sulla creazione, diffusione, implementazione di conoscenza. Nell'era della conoscenza, cioè i legami tra i processi di innovazione e di competitività sono sempre più basati su processi cognitivi e di apprendimento, sulle risorse intangibili, sul know-how e sulle competenze distintive. Con le sue conoscenze, le sue emozioni, le sue competenze, l'uomo può essere artefice di nuovi modelli di business, di consumo, di stili di vita, di nuove soluzioni con cui concretizzare idee e sogni riposti nei cassetti. La branca dell'economia che si occupa di studiare le caratteristiche della conoscenza, ed in particolare del suo utilizzo in ogni sua forma, creazione, diffusione, trasferimento, è l'economia della conoscenza.

In un'era in cui tutto è *Internet-oriented*, l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione serve certamente a creare conoscenza, ma il ruolo centrale è svolto appunto dall'uomo che attinge alla conoscenza condivisa nella rete e genera a sua volta conoscenza da condividere nella rete. In quest'ottica, la conoscenza è, quindi, un bene pubblico in senso economico, è la materia prima necessaria per costruire innovazione e sviluppo, è l'elemento trainante dell'economia del futuro.

Altrettanto importante nell'era della conoscenza è l'economia della condivisione che consiste nel *coinvolgere persone appartenenti a gruppi sociali più disparati grazie all'utilizzo delle piattaforme digitali che mutuano il design dell'interazione dei social network e una pianificazione tipicamente aziendale* (Vassallo W., *Crowdfunding nell'era della conoscenza*, Carocci, 2014). L'uso delle tecnologie, ormai, è talmente pervasivo da condizionare la dimensione e la qualità delle interazioni che si sviluppano tra individui e gruppi sulla base di interessi comuni e specifici. Il successo della *sharing economy* è basato non solo sulla riduzione del *digital divide*, ma anche sul fatto di generare valori sociali e ambientali comuni attraverso pratiche di condivisione che hanno implicazioni dirette sulle abitudini e gli stili di vita di milioni di persone e non solo nella sfera del digitale. In un'ottica di comunicazione e collaborazione sociale, l'internet relazionale, altrimenti detto 2.0 (O'Reilly T., What is web 2.0, 2005 su http://orelly.com/web2/archive/what-is-web-20.html), condiziona sempre più il comportamento degli individui, intesi come risorse accessibili/mobilitabili *embedded* nella struttura sociale (Nan L., Social capital: a theory of social structure and action, Cambridge, 2001).

Aggregare e condividere il know-how significa creare valore aggiunto attraverso un processo di generazione di intelligenza collettiva, in cui le tecnologie e le reti contribuiscono ad accrescere il livello qualitativo e quantitativo dello scambio reciproco di informazioni. Il processo di alfabetizzazione digitale, oltre a rappresentare la nuova frontiera del benessere sociale, può contribuire a creare le basi per una sempre più ampia e consapevole partecipazione dei cittadini alla sfera civica. In particolare, le reti sociali caratterizzate da open data, partecipazione e trasparenza, consentono a tutti di essere protagonisti di processi virtuosi e progressivi di contaminazione e di conoscenza condivisa in una logica di sussidiarietà (Vassallo W., *op. cit.*). Secondo la teoria economica della condivisione, la conoscenza, condivisa nella rete, diventa, quindi, un bene pubblico in senso economico ancora più facilmente accessibile e condivisibile. In particolare, nella nuova sociologia economica teorizzata da Mark Granovetter, le reti sociali si basano sulla forza dei legami deboli, che sono, in realtà, quelli che generano fiducia, che, creando relazioni di scambio, implementano quei nessi che hanno ripercussioni sull'intero sistema socio-economico, culturale ed organizzativo.

Le reti sociali, inoltre, diventano centro di innovazione, in quanto attirano soggetti, idee, progetti che generano, stimolano e rinnovano le prospettive di cambiamento. Gli individui, ora, utilizzano le reti sociali non solo per la condivisione tematica del sapere ma anche per conseguire obiettivi specifici, per un diverso modo di produrre e di governare. In questo spazio di condivisione, materiale ed immateriale, ed in un'ottica di integrazione del piano umano e professionale, di diffusione della conoscenza e di dematerializzazione e decontestualizzazione dei contesti lavorativi (Vassallo W., *op. cit.*), l'attività collaborativa di una comunità consapevole, che può essere racchiusa nella locuzione *civic media*, consente di assemblare attività e informazioni, di metterle in connessione e di ricavarne valore aggiunto, generando un impatto positivo anche nel modo di fare impresa. Le scelte consapevoli e condivise, che creano la massa critica alla base del processo *partecipativo bottom up*, rappresentano anche il motore propulsivo e trainante del *crowdfunding*, che rappresenta il contesto in cui fondere creatività, cultura, innovazione e utilità sociale, attirando soggetti, idee e progetti quanto più disparati.

È questa la forza del *crowdfunding*…

Vediamo ora in dettaglio cos'è e come funziona.

Il termine indica un invito pubblico a raccogliere fondi per un progetto specifico. Tali inviti sono generalmente pubblicati e promossi attraverso internet e con l'aiuto dei media sociali, e sono aperti solo per un periodo di tempo definito, i fondi possono provenire da numerosi finanziatori, sotto forma di contributi relativamente modesti. Il *crowdfunding* è, quindi, anche un canale di finanziamento in grado di offrire numerosi vantaggi ad una grande varietà di utenti, grazie alla sua flessibilità, al coinvolgimento delle comunità e alla varietà delle modalità di finanziamento offerte.

Ci sono diversi modelli e molti modi diversi, in cui il crowdfunding può essere utilizzato. I modelli presentano differenze in termini di gruppi di utenti, rischi, complessità e finalità. Una differenza fondamentale riguarda i modelli basati su donazioni, ricompense e prevendite che non comportano alcun ritorno finanziario, e i modelli basati sulla partecipazione agli utili, sui prestiti e sugli investimenti in titoli che, invece, prevedono un ritorno finanziario. Il *crowdfunding* con ritorno finanziario è un po' meno noto ed è considerato più rischioso per i finanziatori/investitori. In ogni caso esso ha potenzialità effettive per finanziare diversi tipi di progetti, ad esempio progetti innovativi, creativi e culturali, o attività di imprenditori sociali, che hanno difficoltà di accesso ad altri canali.
Ma esaminiamo nel dettaglio quali sono i modelli attualmente utilizzati.
Abbiamo il modello di *crowdfunding* basato sulle donazioni, che possono essere raccolte direttamente presso le persone fisiche, e in questo caso si parla di *donation-based crowdfunding*. Oppure le campagne di *rewards-based crowdfunding* (modello di *crowdfunding* basato sulle ricompense) o di *pre-sales crowdfunding* (modello di *crowdfunding* basato sulle prevendite) quando i partecipanti ottengono in cambio qualcosa di simbolico, o un prodotto che è stato sviluppato e prodotto con i fondi raccolti. Tutte le suddette forme di *crowdfunding* possono essere definite *crowd sponsoring*.
Altre campagne di *crowdfunding* prevedono un ritorno finanziario. I modelli basati sulla partecipazione agli utili (*profit-sharing crowdfunding*) promettono ai finanziatori una parte degli utili che saranno realizzati dal progetto finanziato. I modelli basati sui titoli (*securities-based crowdfunding*) comportano l'emissione di titoli azionari o di debito a favore dei partecipanti, ma le azioni emesse sono solitamente non negoziate sul mercato secondario e non comportano alcuna sottoscrizione. Il *profit-sharing crowdfunding* e il *securities-based crowdfunding* possono essere definiti come *crowd investing*.
Poi ci sono le campagne di *crowd lending*, che consentono di prendere in prestito denaro dai partecipanti impegnandosi a rimborsare il capitale a determinate condizioni, con, o in alcuni casi senza, interessi. Tra gli esempi figurano i consumatori che prendono in prestito piccole somme di denaro attraverso il *crowdfunding* per ristrutturare la propria abitazione, finanziarsi gli studi, ecc. oppure imprese che ricorrono al *crowdfunding* per finanziare alcune nuove operazioni.
Sono questi i principali modelli attualmente utilizzati per le campagne di crowdfunding ma trattandosi di un fenomeno in crescita, come testimoniano le cifre che lo riguardano, queste modalità potrebbero evolversi.
Attraverso le diverse forme di crowdfunding, nel 2012 sono stati raccolti in Europa fondi pari a 735 milioni di euro e la stima per il 2013 è di circa 1 miliardo di euro (i dati sono basati su una stima di settore: Massolution, Crowdfunding Industry Report 2012, www.crowdsourcing.org/research). La cifra è sicuramente esigua rispetto a quella relativa ai prestiti concessi dalle banche a soggetti non finanziari (6.000 miliardi di euro nel 2011), ma non si discosta molto da quella dei finanziamenti forniti dai cosiddetti business angel, segmento stimato a 660 milioni di euro nel 2010, o dagli investitori di capitali di rischio nelle fasi di avvio e poi di crescita delle imprese con 7 miliardi di euro nel 2012 (European Banking Federation Facts and Figures (2012), www.ebffbe.eu; CSES (2012), Evaluation of EU Member States' Business Angel Markets and Policies Final report; EVCA Yearbook 2012, www.evca.eu).
Il crowdfunding, quindi, rappresenta un importante canale per integrare le tradizionali fonti di finanziamento e per contribuire a finanziare l'economia reale. Ogni anno esso finanzia circa mezzo milione di progetti europei che altrimenti non sarebbero realizzati. Per questo, con il Libro verde, Il finanziamento a lungo termine dell'economia europea, COM(2013)150 final, del 25 marzo 2013, la Commissione europea ha aperto un ampio dibattito sui diversi fattori che consentono all'economia europea di orientare i finanziamenti verso gli investimenti a lungo termine necessari ad assicurare la crescita economica. La comunicazione, Sfruttare il potenziale del crowdfunding nell'Unione europea, COM(2014)172 final, del 27 marzo 2014, che ha dato seguito al Libro verde, definisce una serie di settori prioritari nei quali la Commissione intende avviare iniziative che aiutino le PMI ad attrarre finanziamenti, tra cui il *crowdfunding*, che rappresenta appunto un canale sempre più utilizzato per aiutare le *start-up* ad accedere ai finanziamenti e contribuire a creare un'economia sociale di mercato pluralistica e flessibile.
Sebbene il *crowdfunding* costituisca una forma di finanziamento molto promettente, le risposte alla consultazione pubblica della Commissione hanno evidenziato una serie di problematiche da risolvere per poter beneficiare pienamente dei potenziali vantaggi.
Dette problematiche vanno dalla mancanza di sensibilizzazione e di conoscenze alle difficoltà legate alla protezione dei diritti di proprietà intellettuale, i problemi relativi alle frodi o alla protezione dei consumatori, fino a quelli dovuti all'incertezza giuridica e ad adempimenti normativi onerosi. Uno dei maggiori problemi riscontrati è l'attuale frammentazione del sistema dei brevetti nell'Unione europea o il problema relativo al modello imprenditoriale utilizzato. Per altre questioni, invece, è applicabile all'attività di crowdfunding la normativa relativa al commercio elettronico, quella concernente la pubblicità ingannevole e comparativa, quella relativa alle pratiche commerciali sleali, o ancora quella a titolo della direttiva sulle clausole contrattuali abusive, o infine la normativa dell'UE in materia di aiuti di Stato e concorrenza.
Il quadro normativo dell'UE sul modello specifico di crowdfunding con ritorno finanziario comprende: la direttiva relativa ai servizi di pagamento, la direttiva relativa ai mercati degli strumenti finanziari, la direttiva sui requisiti patrimoniali, la direttiva sui gestori di fondi di investimento alternativi, la direttiva relativa ai contratti di credito ai consumatori e la direttiva concernente la commercializzazione a distanza di servizi finanziari nonché il regolamento relativo ai requisiti patrimoniali, il regolamento relativo ai fondi europei per il *venture capital* e il regolamento relativo ai fondi europei per l'imprenditoria sociale.
Purtroppo, nei casi in cui il diritto unionale non è applicabile, entrano in vigore normative nazionali diverse. Per questo l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati e l'Autorità bancaria europea hanno condotto nel 2013 un esercizio di raccolta di informazioni finalizzato a una migliore comprensione delle modalità di applicazione al *crowdfunding* del quadro normativo vigente in ciascuno degli Stati membri. Diversi Stati membri hanno cercato di rispondere alle preoccupazioni suscitate dal *crowdfunding* con ritorno finanziario pubblicando orientamenti, come la Germania, i Paesi Bassi e il Belgio. Altri come l'Italia, il Regno Unito e la Francia stanno esaminando, o hanno già adottato, normative volte ad agevolare questa nuova forma di finanziamento e a proteggere adeguatamente gli investitori.
Il rischio è che un'azione normativa eccessivamente onerosa possa rendere vano lo sviluppo di questo canale di finanziamento, mentre politiche poco rigorose potrebbero comportare perdite per gli investitori e danneggiare la fiducia dei consumatori. Pertanto, al fine di realizzare il suo potenziale, in particolare a favore delle PMI, la Commissione europea sta verificando se la vigente normativa nazionale o unionale sia adeguata alle esigenze del *crowdfunding*, oppure se siano previste norme inutilmente gravose che dovrebbero essere adattate alle esigenze degli utenti.
Il *crowdfunding* presenta anche importanti benefici potenziali per l'innovazione, la ricerca e lo sviluppo. Può contribuire alla crescita, allo sviluppo sociale e alla creazione di posti di lavoro, finanziando progetti innovativi che non possiedono il livello di maturità richiesto dalle fonti disponibili sul mercato finanziario tradizionale. Secondo le stime, nel 2012 in Spagna il *crowdfunding* ha creato 7.500 *crowd-job* diretti, grazie al finanziamento di circa 2.800 progetti (Ramos & Gonzalez, 2013, Crowd-Funding as a new economic instrument for economic growth and employment, relazione presentata nel corso del seminario "Alternative ways of finance in the digital era", Ateneu Barcelonès, maggio 2013). Infine, rispetto ad altri tipi di finanziamento, può ridurre i costi e gli oneri amministrativi a carico delle imprese e in particolare delle PMI.

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%

NORME DI INTERESSE GENERALE

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (GURI)

LEGGE 17 aprile 2014, n. 62, Modifica dell'articolo 416-*ter* del codice penale, in materia di scambio elettorale politico-mafioso (GURI n. 90, del 17 aprile 2014).

LEGGE 22 aprile 2014, n. 65, Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, recante norme per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, in materia di garanzie per la rappresentanza di genere, e relative disposizioni transitorie inerenti alle elezioni da svolgere nell'anno 2014 (GURI n. 95, del 24 aprile 2014).

LEGGE 28 aprile 2014, n. 67, Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili (GURI n. 100, del 2 maggio 2014).

LEGGE 2 maggio 2014, n. 68, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche (GURI n. 102, del 5 maggio 2014).

LEGGE 23 aprile 2014, n. 71, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica francese per la realizzazione e l'esercizio di una nuova linea ferroviaria Torino-Lione, con Allegati, fatto a Roma il 30 gennaio 2012 (GURI n. 104, del 7 maggio 2014).

LEGGE 12 maggio 2014, n. 75, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2014, n. 25, recante misure urgenti per l'avvalimento dei soggetti terzi per l'esercizio dell'attività di vigilanza della Banca d'Italia (GURI n. 109, del 13 maggio 2014).

LEGGE 16 maggio 2014, n. 78, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, recante disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese (GURI n. 114, del 19 maggio 2014).

LEGGE 16 maggio 2014, n. 79, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36, recante 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. 115, del 20 maggio 2014).

LEGGE 23 maggio 2014, n. 80, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, recante misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015 (GURI n. 121, del 27 maggio 2014).

LEGGE 30 maggio 2014, n. 81, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, recante disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari (GURI n. 125 del 31 maggio 2014).

LEGGE 30 maggio 2014, n. 82, Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul rapimento e sulla morte di Aldo Moro (GU n. 125, del 31 maggio 2014).

LEGGE 5 giugno 2014, n. 87, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 aprile 2014, n. 58, recante misure urgenti per garantire il regolare svolgimento del servizio scolastico (GURI n. 130, del 7 giugno 2014).

LEGGE 23 giugno 2014, n. 89, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria (GURI n. 143, del 23 giugno 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 17 aprile 2014, n. 69, Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1107/2009 relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive 79/117/CEE e 91/414/CEE, nonché del regolamento (CE) n. 547/2011 che attua il regolamento (CE) n. 1107/2009 per quanto concerne le prescrizioni in materia di etichettatura dei prodotti fitosanitari (GURI n. 103, del 6 maggio 2014).

DECRETO LEGISLATIVO 17 aprile 2014, n. 70, Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (GURI n. 103, del 6 maggio 2014).

DECRETO-LEGGE 12 maggio 2014, n. 73, Misure urgenti di proroga di Commissari per il completamento di opere pubbliche (GURI n. 108, del 12 maggio 2014).

DECRETO-LEGGE 31 maggio 2014, n. 83, Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo (GURI n. 125, del 31 maggio 2014).

DECRETO-LEGGE 9 giugno 2014, n. 88, Disposizioni urgenti in materia di versamento della prima rata TASI per l'anno 2014 (GURI n. 132, del 10 giugno 2014).

DECRETO-LEGGE 24 giugno 2014, n. 90, Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari (GURI n. 144, del 24 giugno 2014).

DECRETO-LEGGE 24 giugno 2014, n. 91, Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi

gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea (GURI n. 144, del 24 giugno 2014).

DECRETO-LEGGE 26 giugno 2014, n. 92, Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile (GURI n. 147, del 27 giugno 2014).

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 25 marzo 2014, n. 85, Regolamento per l'individuazione degli attivi di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, a norma dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21 (GURI n. 129, del 6 giugno 2014).

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 25 marzo 2014, n. 86, Regolamento per l'individuazione delle procedure per l'attivazione dei poteri speciali nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, a norma dell'articolo 2, comma 9, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21 (GURI n. 129, del 6 giugno 2014).

Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (GUUE)

Regolamento (UE) n. 374/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, sulla riduzione o sulla soppressione dei dazi doganali sulle merci originarie dell'Ucraina (GUUE L 118, del 22 aprile 2014).

Regolamento (UE) n. 375/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014 , che istituisce il Corpo volontario europeo di aiuto umanitario («iniziativa Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario») (GUUE L 122, del 24 aprile 2014).

Regolamento (UE) n. 376/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, concernente la segnalazione, l'analisi e il monitoraggio di eventi nel settore dell'aviazione civile, che modifica il regolamento (UE) n. 996/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2003/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e i regolamenti (CE) n. 1321/2007 e (CE) n. 1330/2007 della Commissione (GUUE L 122, del 24 aprile 2014).

Regolamento (UE) n. 377/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, che istituisce il programma Copernicus e che abroga il regolamento (UE) n. 911/2010 (GUUE L 122, del 24 aprile 2014).

Regolamento (UE) n. 378/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, che modifica il regolamento (CE) n. 1166/2008 per quanto riguarda il quadro finanziario per il periodo 2014-2018 (GUUE L 122, del 24 aprile 2014).

Regolamento (UE) n. 421/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, in vista dell'attuazione, entro il 2020, di un accordo internazionale che introduce una misura mondiale unica basata sul mercato da applicarsi alle emissioni del trasporto aereo internazionale (GUUE L 129, del 30 aprile 2014).

Regolamento (UE) n. 422/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che adegua, con effetto dal 1° luglio 2011 , le retribuzioni e le pensioni dei funzionari e degli altri agenti dell'Unione europea e i coefficienti correttori applicati alle retribuzioni e pensioni (GUUE L 129, del 30 aprile 2014).

Regolamento (UE) n. 423/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che adegua, con effetto dal 1° luglio 2012, le retribuzioni e le pensioni dei funzionari e degli altri agenti dell'Unione europea ed i coefficienti correttori applicati alle retribuzioni e pensioni (GUUE L 129, del 30 aprile 2014).

Regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga i regolamenti (CE) n. 2328/2003, (CE) n. 861/2006, (CE) n. 1198/2006 e (CE) n. 791/2007 del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1255/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio (GUUE L 149, del 20 maggio 2014).

Regolamento (UE) n. 509/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 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 149, del 20 maggio 2014).

Regolamento (UE) n 510/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, sul regime di scambi per talune merci ottenute dalla trasformazione di prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CE) n. 1216/2009 e (CE) n. 614/2009 del Consiglio (GUUE L 150, del 20 maggio 2014).

Regolamento (UE) n. 511/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, sulle misure di conformità per gli utilizzatori risultanti dal protocollo di Nagoya relativo all'accesso alle risorse genetiche e alla giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dalla loro utilizzazione nell'Unione (GUUE L 150, del 20 maggio 2014).

Regolamento (UE) n. 512/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, recante modifica del regolamento (UE) n. 912/2010 che istituisce l'Agenzia del GNSS europeo (GUUE L 150, del 20 maggio 2014).

Regolamento (UE) n. 513/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce, nell'ambito del Fondo sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi e che abroga la decisione 2007/125/GAI del Consiglio (GUUE L 150, del 20 maggio 2014).

Regolamento (UE) n. 514/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, recante disposizioni generali sul Fondo asilo, migrazione e integrazione e sullo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi (GUUE L 150, del 20 maggio 2014).

Regolamento (UE) n. 515/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce, nell'ambito del Fondo sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per le frontiere esterne e i visti e che abroga la decisione n. 574/2007/CE (GUUE L 150, del 20 maggio 2014).

Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo

e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio (GUUE L 150, del 20 maggio 2014).

Regolamento (UE) n. 517/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, sui gas fluorurati a effetto serra e che abroga il regolamento (CE) n. 842/2006 (GUUE L 150, del 20 maggio 2014).

Regolamento (UE) n. 536/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, sulla sperimentazione clinica di medicinali per uso umano e che abroga la direttiva 2001/20/CE (GUUE L 158, del 27 maggio 2014).

Regolamento (UE) n. 537/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, sui requisiti specifici relativi alla revisione legale dei conti di enti di interesse pubblico e che abroga la decisione 2005/909/CE della Commissione (GUUE L 158, del 27 maggio 2014).

Regolamento (UE) n. 538/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica il regolamento (UE) n. 691/2011 relativo ai conti economici ambientali europei (GUUE L 158, del 27 maggio 2014).

Regolamento (UE) n. 539/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativo alle importazioni di riso originario del Bangladesh e che abroga il regolamento (CEE) n. 3491/90 (GUUE L 158, del 27 maggio 2014).

Regolamento (UE) n. 540/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativo al livello sonoro dei veicoli a motore e i dispositivi silenziatori di sostituzione, che modifica la direttiva 2007/46/CE e che abroga la direttiva 70/157/CEE (GUUE L 158, del 27 maggio 2014).

Regolamento (UE) n. 542/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante modifica del regolamento (UE) n. 1215/2012 per quanto riguarda le norme da applicare con riferimento al Tribunale unificato dei brevetti e alla Corte di giustizia del Benelux (GUUE L 163, del 29 maggio 2014).

Regolamento (UE) n. 543/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che modifica la decisione 2005/681/GAI del Consiglio, che istituisce l'Accademia europea di polizia (CEPOL) (GUUE L 163, del 29 maggio 2014).

Regolamento (UE) n. 544/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante modifica del regolamento (CE) n. 302/2009 del Consiglio concernente un piano pluriennale di ricostituzione del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo (GUUE L 163, del 29 maggio 2014).

Regolamento (UE) n. 545/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che modifica il regolamento (CE) n. 577/98 del Consiglio relativo all'organizzazione di un'indagine per campione sulle forze di lavoro nella Comunità (GUUE L 163, del 29 maggio 2014).

Regolamento (UE, Euratom) n. 547/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014 , recante modifica del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (GUUE L 163, del 29 maggio 2014).

Regolamento (UE) n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativo agli abusi di mercato (regolamento sugli abusi di mercato) e che abroga la direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e le direttive 2003/124/CE, 2003/125/CE e 2004/72/CE della Commissione (GUUE L 173, del 12 giugno 2014).

Regolamento (UE) n. 597/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, recante modifica del regolamento (CE) n. 812/2004 del Consiglio che stabilisce misure relative alla cattura accidentale di cetacei nell'ambito della pesca (GUUE L 173, del 12 giugno 2014).

Regolamento (UE) n. 598/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce norme e procedure per l'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti dell'Unione, nell'ambito di un approccio equilibrato, e abroga la direttiva 2002/30/CE (GUUE L 173, del 12 giugno 2014).

Regolamento (UE) n. 599/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica il regolamento (CE) n. 428/2009 del Consiglio che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione e del transito di prodotti a duplice uso (GUUE L 173, del 12 giugno 2014).

Regolamento (UE) n. 600/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sui mercati degli strumenti finanziari e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 Testo rilevante ai fini del SEE (GUUE L 173, del 12 giugno 2014).

Direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GUUE L 124, del 25 aprile 2014).

Direttiva 2014/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE (GUUE L 127, del 29 aprile 2014).

Direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea (GUUE L 127, del 29 aprile 2014).

Direttiva 2014/45/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa ai controlli tecnici periodici dei veicoli a motore e dei loro rimorchi e recante abrogazione della direttiva 2009/40/CE (GUUE L 127, del 29 aprile 2014).

Direttiva 2014/46/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, che modifica la direttiva 1999/37/CE del Consiglio, relativa ai documenti di immatricolazione dei veicoli (GUUE L 127, del 29 aprile 2014).

Direttiva 2014/47/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa ai controlli tecnici su strada dei veicoli commerciali circolanti nell'Unione e che abroga la direttiva 2000/30/CE (GUUE L 127, del 29 aprile 2014).

Direttiva 2014/50/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai requisiti minimi per accrescere la mobilità dei lavoratori tra Stati membri migliorando l'acquisizione e la salvaguardia di diritti pensionistici complementari (GUUE L 128, del 30 aprile 2014).

Direttiva 2014/54/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori (GUUE L 128, del 30 aprile 2014).

Direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consi-

glio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale (GUUE L 130, del 1° maggio 2014).

Direttiva 2014/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici (GUUE L 133, del 6 maggio 2014).

Direttiva 2014/62/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sulla protezione mediante il diritto penale dell'euro e di altre monete contro la falsificazione e che sostituisce la decisione quadro 2000/383/GAI del Consiglio (GUUE L 151, del 21 maggio 2014).

Direttiva 2014/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica le direttive 2003/71/CE e 2009/138/CE e i regolamenti (CE) n. 1060/2009, (UE) n. 1094/2010 e (UE) n. 1095/2010 per quanto riguarda i poteri dell'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali) e dell'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati) (GUUE L 153, del 22 maggio 2014).

Direttiva 2014/53/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, concernente l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alla messa a disposizione sul mercato di apparecchiature radio e che abroga la direttiva 1999/5/CE (GUUE L 153, del 22 maggio 2014).

Direttiva 2014/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità (GUUE L 155, del 23 maggio 2014).

Direttiva 2014/66/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intra-societari (GUUE L 157, del 27 maggio 2014).

Direttiva 2014/56/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2006/43/CE relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati (GUUE L 158, del 27 maggio 2014).

Direttiva 2014/67/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi e recante modifica del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IMI») (GUUE L 159, del 28 maggio 2014).

Direttiva 2014/63/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che modifica la direttiva 2001/110/CE del Consiglio concernente il miele (GUUE L 164, del 3 giugno 2014).

Direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (GUUE L 173, del 12 giugno 2014).

Direttiva 2014/57/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa alle sanzioni penali in caso di abusi di mercato (direttiva abusi di mercato) (GUUE L 173, del 12 giugno 2014).

Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio (GUUE L 173, del 12 giugno 2014).

Direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE (GUUE L 173, del 12 giugno 2014).

Decisione n. 445/2014/UE del Parlamento e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce un'azione dell'Unione «Capitali europee della cultura» per gli anni dal 2020 al 2033 e che abroga la decisione n. 1622/2006/CE (GUUE L 132, del 3 maggio 2014).

Decisione n. 466/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, sulla concessione di una garanzia dell'Unione alla Banca europea per gli investimenti in caso di perdite relative ad operazioni di finanziamento a sostegno di progetti di investimento al di fuori dell'Unione (GUUE L 135, dell'8 maggio 2014).

Decisione (UE) n. 472/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa all'Anno europeo per lo sviluppo (2015) (GUUE L 136, del 9 maggio 2014).

Decisione n. 562/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa alla partecipazione dell'Unione europea all'aumento di capitale del Fondo europeo per gli investimenti (GUUE L 156, del 24 maggio 2014).

Decisione n. 565/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che introduce un regime semplificato per il controllo delle persone alle frontiere esterne basato sul riconoscimento unilaterale, da parte della Bulgaria, della Croazia, di Cipro e della Romania di determinati documenti come equipollenti al loro visto nazionale di transito o per soggiorni previsti di non più di 90 giorni su un periodo di 180 giorni nel loro territorio e che abroga le decisioni n. 895/2006/CE e n. 582/2008/CE (GUUE L 157, del 27 maggio 2014).

Decisione n. 541/2014/UE del Parlamento e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce un quadro di sostegno alla sorveglianza dello spazio e al tracciamento (GUUE L 158, del 27 maggio 2014).

Decisione n. 573/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, su una cooperazione rafforzata tra i servizi pubblici per l'impiego (SPI) (GUUE L 159, del 28 maggio 2014).

Decisione n. 585/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sulla diffusione in tutto il territorio dell'Unione europea di un servizio elettronico di chiamata di emergenza (*eCall*) interoperabile (GUUE L 164, del 3 giugno 2014).

Decisione n. 553/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa alla partecipazione dell'Unione a un programma di ricerca e sviluppo avviato congiuntamente da più Stati membri a sostegno delle piccole e medie imprese che svolgono attività di ricerca e sviluppo (GUUE L 169, del 7 giugno 2014).

Decisione n. 555/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sulla partecipazione dell'Unione al programma metrologico europeo di innovazione (GUUE L 169, del 7 giugno 2014).

Decisione n. 556/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa alla partecipazione dell'Unione a un secondo programma di partenariato Europa-paesi in via di sviluppo per gli studi clinici (EDCTP2) avviato congiuntamente da più Stati membri (GUUE L 169, del 7 giugno 2014).

BANDI DI GARA

LIFE - BANDO 2014

Oggetto
Invito a presentare proposte nell'ambito del programma per l'ambiente e l'azione per il clima.

Scadenza
Termine ultimo per la presentazione: 29 ottobre 2014

Riferimento
Commissione europea - Sito Web Europa - http://ec.europa.eu/environment/life/funding/life2014/index.htm

IPA II - SOSTEGNO AL NETWORKING DELLE ORGANIZZAZIONI DELLA SOCIETÀ CIVILE 2014

Oggetto
Invito a presentare proposte per il sostegno alle reti regionali delle organizzazioni della società civile (OSC) dei Balcani occidentali e della Turchia per una società civile più dinamica che partecipa attivamente al dibattito pubblico sulla democrazia, i diritti umani, l'inclusione sociale e lo Stato di diritto e con la capacità di influenzare le politiche e i processi decisionali.

Scadenza
Termine ultimo per la presentazione: 22 settembre 2014

Riferimento
Commissione europea - Sito Web Europa - EuropeAid/136034/DH/ACT/Multi del 23 giugno 2014

MECCANISMO PER COLLEGARE L'EUROPA - BANDO CEF-TC-2014-2 "EUROPEANA"

Oggetto
Invito a presentare proposte nell'ambito del programma di lavoro per sovvenzioni in materia di reti transeuropee di telecomunicazione nel quadro del meccanismo per collegare l'Europa per il periodo 2014-2020.

Scadenza
Termine ultimo per la presentazione: 23 settembre 2014

Riferimenti
GUUE C 131/7 del 30 aprile 2014

SALUTE 2014-2020 - BANDO 2014 PER PROGETTI

Oggetto
Invito a presentare proposte per l`assegnazione di un contributo finanziario ad iniziative in forma di progetti nel quadro del programma per la sanità pubblica 2014-2020.

Scadenza
Termine ultimo per la presentazione: 25 settembre 2014

Riferimento
GUUE C 171/10 del 6 giugno 2014

EASI - ASSE PROGRESS: BANDO VP/2014/007 "DISTACCO DEI LAVORATORI: POTENZIARE LA COOPERAZIONE AMMINISTRATIVA E L'ACCESSO ALLE INFORMAZIONI"

Oggetto
Invito a presentare proposte di finanziamento di iniziative volte a migliorare l'applicazione e attuazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi.

Scadenza
Termine ultimo per la presentazione: 26 settembre 2014

Riferimento
Commissione europea - Sito Web Europa - DG Occupazione, Affari sociali, Inclusione

BANDO PER TRE BORSE DI STUDIO EIBURS

Oggetto
Invito a presentare proposte per borse di studio EIBURS nell'ambito del Programma Sapere.

Scadenza
Termine ultimo per la presentazione: 30 settembre 2014

Riferimento
GUUE C 186/8 del 18 giugno 2014

COSME - SOSTEGNO AI PRODOTTI TURISTICI SOSTENIBILI TRANSNAZIONALI - BANDO 2014 (TURISMO DELLO SPORT E DEL WELLNESS)

Oggetto
Invito a presentare proposte per il sostegno a prodotti turistici sostenibili transnazionali nel quadro delle iniziative della Commissione a favore della competitività del turismo europeo attraverso la diversificazione dell'offerta dei prodotti turistici.

Scadenza
Termine ultimo per la presentazione: 7 ottobre 2014

Riferimenti
Commissione europea - Agenzia Esecutiva per le PMI (EASME)- Sito Web Europa COS-WP2014-3-15-03 del 4 luglio 2014.

PREMIO DELL'UE PER IL PATRIMONIO CULTURALE/EUROPA NOSTRA AWARDS

Oggetto
Invito a presentare candidature per l'edizione 2015 del Premio dell'UE per il patrimonio culturale/Europa Nostra Awards.

Scadenza
Termine ultimo per la presentazione delle domande:
15 ottobre 2014

Riferimenti
Commissione europea - Sito Web Europa
http://www.europanostra.org/apply-for-an-award-2015/

SULLA SCENA EUROPEA

NUOVE INIZIATIVE PER UNA NORMATIVA INTELLIGENTE

La Commissione europea dà nuovo slancio al programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT) dell'Unione, lanciato nel dicembre 2012 per una normativa intelligente. L'istituzione europea ha infatti annunciato nuove iniziative volte a ridurre ulteriormente gli oneri connessi alla legislazione dell'UE, tra cui la semplificazione della normativa in materia di documenti di identità e di viaggio, l'elaborazione di un nuovo impianto generale delle statistiche sulle imprese, l'estensione dello sportello unico dell'IVA a tutte le prestazioni di servizi ai privati, accompagnata dallo sviluppo di un portale web UE sull'IVA per informare le imprese sulle norme nazionali e dell'Unione in questa materia. La Commissione preparerà l'abrogazione della normativa in altri settori, come i prezzi e le condizioni di trasporto, la politica agricola comune e la standardizzazione delle notifiche in materia ambientale.

L'ALBANIA È UFFICIALMENTE CANDIDATA ALL'ADESIONE

A seguito delle raccomandazioni della Commissione europea, il Consiglio ha raggiunto l'accordo per la concessione all'Albania dello *status* di Paese candidato all'adesione, formalizzato con l'approvazione dei capi di Stato e di governo riuniti per il Vertice di Ypres del 27-28 giugno. Si compie così un decisivo passo in avanti nel non facile percorso verso l'integrazione del Paese delle Aquile, caratterizzato da alterne vicende, dovute alle difficoltà sperimentate dall'Albania nell'attuazione delle necessarie riforme – soprattutto nel campo della lotta alla corruzione e al crimine organizzato – e ai forti dubbi manifestati da alcuni Membri dell'UE. La decisione di concedere lo *status* di candidato è stata salutata dal Commissario europeo per l'allargamento, Stefan Füle, come il risultato logico degli sforzi compiuti dal Governo albanese, testimoniati dall'imponente operazione di polizia svoltasi recentemente a Lazarat contro la produzione e il traffico di stupefacenti.

VIA LIBERA ALL'ADOZIONE DELL'EURO IN LITUANIA

La Lituania sta per diventare il diciannovesimo membro dell'eurozona. Il Parlamento europeo si è infatti dichiarato favorevole all'adesione della repubblica baltica alla moneta unica, che assumerà corso legale a partire dal 1° gennaio 2015. L'adozione dell'euro è stata resa possibile dalla bassa inflazione e da un disavanzo pubblico e un rapporto debito/PIL ben al di sotto delle soglie di riferimento.

DIRITTI DEI CONSUMATORI: RECEPITA LA NUOVA DIRETTIVA EUROPEA

Con il decreto legislativo del 21 febbraio 2014 n. 21 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'11 marzo 2014, n. 58) l'Italia ha attuato la direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori. La maggior parte delle disposizioni in esso contenute è entrata in vigore lo scorso 13 giugno. A partire da tale data, i consumatori possono beneficiare di una maggiore tutela: in particolare, il diritto di ripensamento può essere esercitato entro un termine di 14 giorni, più ampio rispetto ai 10 giorni precedentemente previsti. Nel caso in cui il consumatore non sia stato preventivamente informato sul diritto al ripensamento, il recesso si estende a ben dodici mesi. Per contro, il venditore ha meno giorni (14, in luogo di 30) per restituire le somme versate dal consumatore. Quest'ultimo dispone di più tempo (14 giorni e non più solo 10) per restituire il bene. Inoltre, è fatto divieto di applicare al consumatore aumenti di costi per acquisti effettuati con carte di credito o bancomat. All'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm) spetta il compito di vigilare sull'applicazione delle suddette norme.

DISOCCUPAZIONE GIOVANILE: IL PARLAMENTO EUROPEO CHIEDE PIÙ IMPEGNO

In una risoluzione non legislativa, il Parlamento europeo ha chiesto misure più efficaci per combattere la disoccupazione tra i giovani, tra cui standard minimi comuni per l'apprendistato e salari decenti. I deputati hanno sottolineato che la disoccupazione giovanile ha raggiunto livelli senza precedenti in Europa e hanno invitato la Commissione a monitorare attentamente l'attuazione della "Garanzia giovani", lanciata lo scorso anno per un ammontare di 6 miliardi di euro. L'istituzione europea ha altresì richiesto che nei futuri bilanci annuali sia aumentato il finanziamento UE dei programmi relativi all'occupazione.

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

Direttore responsabile: Ennio Triggiani

Comitato di direzione:
Umberto Carabelli, Onofrio Introna,
Paola Romano, Ugo Villani

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

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

Sede:
Dipartimento di Scienze Politiche
Università degli Studi di Bari Aldo Moro
Corso Italia, 23 - 70123 Bari
telefono 080.5717881 fax 080.5717882
www.sudineuropa.net e-mail: info@sudineuropa.net

La Commissione europea sostiene la presente rivista
mediante risorse attribuite a Europe Direct Puglia

Distribuito gratuitamente

Per comunicazioni o richieste
info@sudineuropa.net

La documentazione completa può essere reperita nel
Centro di Documentazione Europea - Via Suppa, 9 - 70122 Bari

Registrazione n. 1373 del 18.6.98 Tribunale di Bari

Le immagini sono tratte da pubblicazioni dell'Unione Europea

Progetto grafico e Stampa:
Pubblicità & Stampa srl - Modugno (Ba) - Tel. 080 5382917
www.pubblicitaestampa.it

sud in europa