

ANNO XVI - Bari, dicembre 2013

ISBN 1825-6112

# sud in eeuropa

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

www.sudineuropa.net  
info@sudineuropa.net



europa  
direct  
puglia



# IL DEFICIT politico europeo

L'editoriale di ENNIO TRIGGIANI

Il nuovo anno, pur importantissimo in quanto sarà celebrato un momento centrale della vita democratica dell'Unione e cioè l'elezione del Parlamento europeo, non si apre sotto i migliori auspici. Anzitutto, il nuovo bilancio pluriennale 2014-2020 parte con un segnale tutt'altro che incoraggiante considerato che, per di più dopo un lungo braccio di ferro tra Consiglio e Parlamento, le risorse assegnate evidenziano un taglio del 3,6% rispetto al precedente periodo 2007-2013. Nel ricordare che la corrispondente cifra annuale corrisponde a circa l'1% del reddito dei 28 Paesi membri si ha l'esatta dimensione dell'assenza di una volontà politica diretta ad accelerare il processo d'integrazione.

Eppure, proprio i notevoli scricchiolii registrati negli ultimi tempi, fra crisi di finanza e di credibilità, non sono stati sufficienti a smuovere i governi dei Paesi membri dalla colpevole pigrizia progettuale e dall'irresponsabile assenza di coraggio dettate dall'irresistibile richiamo delle esigenze elettorali del momento nonché dal vento di tardo nazionalismo spirante in Europa.

Certo, l'Unione non è più popolare come un tempo ed è necessario chiedersene le ragioni. Probabilmente, nei Paesi più ricchi ci si lamenta della "palla al piede" costituita da quelli più poveri, mentre questi ultimi rinfacciano ai primi egoi-

simo ed arroganza. Il limite di tale approccio è proprio dato dall'ottica sempre "nazionale" in cui ci si muove, in quanto ciascuno ragiona senza mai pensare a quale possa essere il c.d. "bene comune". È infatti vero che, esemplificando, l'Italia poco ha fatto per risanare il suo bilancio disastroso ed operare le necessarie riforme strutturali nei tempi delle trascorse "vacche grasse", ma è altrettanto vero che, sempre esemplificando, la Germania ha approfittato dei tassi di interesse più bassi rispetto a molti altri Paesi (lo *spread*) e le sue imprese hanno tratto dalla moneta unica cospicui vantaggi grazie ai costi di finanziamento decisamente più favorevoli rispetto alla concorrenza.

Il problema è che, rimanendo in uno scenario prevalentemente intergovernativo come l'attuale, la parte del leone è inevitabilmente giocata dagli Stati più forti (e magari più seri), che ragionano nella logica della loro individuale convenienza. Si tratta, tuttavia, di una scelta miope e per tutti non pagante a medio termine. Ritiene veramente l'Italia, vagheggiando improponibili ritorni alla vecchia liretta, di recuperare il presunto bel tempo andato attraverso l'abusata speculazione sulla moneta debole che favorisce sì le esportazioni ma che, anche per gli enormi costi dell'importazione delle risorse energetiche, causerebbe il riaccendersi di



Presidenza del Consiglio  
Regione Puglia



Provincia di Bari



Comune di Bari



Centro di Documentazione  
Europeo di Bari



## editoriale

**IL DEFICIT**  
politico europeo  
ENNIO TRIGGIANI

1



## approfondimenti

**Dialogo "diretto"** della Corte costituzionale con la Corte di giustizia e precariato scolastico  
UGO VILLANI

3



**I RIFUGIATI e la LIBERTÀ DI RELIGIONE** nella giurisprudenza della Corte di giustizia  
ANDREA ROSENTHAL

5



Il Parlamento europeo approva il programma **EUROPA CREATIVA**  
IVAN INGRAVALLO

9



Le novità sul **riconoscimento delle qualifiche professionali** nell'Unione europea  
VALERIA DI COMITE

11



Via libera alla **assistenza sanitaria transfrontaliera**  
ANGELA MARIA ROMITO

13



Continuità e innovazione nel **7° PROGRAMMA DI AZIONE** dell'UE in materia di **AMBIENTE** (2014-2020)  
MICAELA FALCONE

15



Recenti sviluppi della normativa dell'Unione europea concernente il **SISTEMA SCHENGEN**  
GIUSEPPE MORGESE

18



Le opportunità e le sfide dell'**ALLARGAMENTO** dell'UE per il 2014  
MONICA DEL VECCHIO

22



## Europe direct

**COSME 2014-2020**  
Il programma europeo per la competitività delle PMI  
M. IRENE PAOLINO

24

## norme di interesse generale

27

Una vignetta per **L'EUROPA**

29

## bandi di gara

31

## Sulla scena europea

32

un'inflazione a due cifre, vera tassa implicita sui redditi fissi? Ed i fautori di un referendum per l'uscita dall'euro, ipotizzata semplice come la discesa dal tram, si rendono conto degli altissimi costi che ogni italiano pagherebbe per almeno un decennio? Nel contempo la Germania, che vende all'interno dell'Unione circa il 60% della sua produzione, si chiede quale danno riceverebbe progressivamente da un'austerità inflessibile imposta a molti Stati membri ed in essi produttiva di una pericolosa recessione con conseguente crollo della domanda?

Un economista della Commissione europea, Jan In't Veld, ha recentemente misurato gli effetti dei tagli imposti a molti Paesi dell'UE. La Francia avrebbe perso, tra il 2011 e il 2013, 4,8 punti di crescita e altrettanti l'Italia (meno 4,9% del Pil), mentre il record negativo in perdita di Pil spetta ovviamente della Grecia con meno 8,05%. Eppure anche la Germania comincia a subire contraccolpi dal regime di austerità in quanto ha registrato una perdita di crescita stimata al 2,61%. Anche in ambienti riferibili a Bruxelles, pur se non in termini ufficiali, comincia quindi a sorgere qualche dubbio su opportunità ed efficacia di una rigida applicazione del famoso tetto del 3% nel rapporto deficit/Pil. Da più parti si segnala, infatti, la necessità di scorporare da tale vincolo, al fine di dare slancio all'economia, almeno alcune spese per gli investimenti pubblici e quelle destinate a ricerca ed istruzione. In un recente scritto Gianfranco Viesti ha segnalato che si ordina ai Paesi del Sud Europa di diventare rapidamente "come la Germania" per espiare i peccati commessi nella spesa incontrollata, notando che il termine tedesco "schuld" significa sia debito sia colpa. "Ma l'idea che una sua massiccia e uniforme applicazione possa produrre risultati positivi in contesti assai diversi e a breve tempo è più un atto di fede che una certezza, come mostrano anche i dati economici recenti dei Paesi del Sud". In realtà, la debolezza di fondo delle strategie di sviluppo dei Paesi europei è data dall'assenza di una vera strategia. Si continua a vivere nella pia illusione che nei momenti difficili sia preferibile rinchiudersi nel proprio orticello, più o meno verde, ripercorrendo vecchi itinerari noti ma inidonei per i nuovi tempi: le strade realizzate per i calessi certamente non sono adatte alle odierne autovetture. La mancanza di strutture di tipo federale, favorendo la ripresa del metodo intergovernativo, è destinata inevitabilmente a rinsaldare la legge del più forte.

Si tratta invece di adottare scelte economiche di segno ben diverso ponendovi al centro la solidarietà. È impensabile, ormai, scindere il destino di ciascuno Stato membro da quello degli altri. La Germania è in grado di giocare un ruolo economico e politico nella futura comunità internazionale solo in quanto forza trainante nel contesto dell'intera Unione. Ed è interesse comune l'investimento, serio, nelle politiche di coesione per il progresso delle zone meno sviluppate economicamente. Così come lo svuotamento dei diritti sociali individuali e collettivi, cui assistiamo silenziosamente, rischia di snaturare una precisa caratteristica identitaria dell'Europa. Oggi si ha l'assoluta necessità di giungere alla realizzazione di quattro unioni: bancaria, fiscale, economica e poi politica attraverso il collante del rispetto dei valori comuni quali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali di Nizza. Lo stesso destino dell'euro è chiaramente legato alla rapida "cantierizzazione" di queste riforme. La moneta unica ha giocato negli anni precedenti una funzione fondamentale per garantire stabilità e proteggere proprio le economie più deboli dall'inflazione e dal progressivo deterioramento. Tuttavia oggi la sua originaria "zoppia", legata all'interna contraddizione di esprimere valori sostanziali differenziati in rapporto alla diversa forza economica di ciascuno Stato, non è più sostenibile. È quindi indifferibile la messa in campo di scelte di carattere pre-federale quali, ad esempio, la parziale mutualizzazione dei debiti pubblici tramite *eurobond* o la creazione di un unico esercito europeo destinando gli ingenti risparmi alle politiche per l'occupazione giovanile. La spinta verso una maggiore integrazione non può, peraltro, che partire dal basso, attraverso strumenti democratici in grado di meglio coinvolgere i cittadini nel processo d'integrazione, indispensabile premessa per trasformare l'attuale *governance* istituzionale in un vero governo europeo. Esistono solo timidi segnali in questa direzione. Penso, ad esempio, all'indicazione elettorale dei candidati alla Presidenza della Commissione, utile stimolo verso una trasformazione in senso europeo dei partiti quali rappresentanti degli interessi diffusi; od anche alla pre-iniziativa legislativa popolare per indurre, con almeno un milione di firme di appartenenti ad almeno sette Stati diversi, la stessa Commissione a presentare proposte di leggi dell'Unione.

Non si comprende che se si rimane ancorati a logiche di natura nazionale (se non nazionalistica) viene accentuato il *deficit* democratico poiché scelte vitali per la crescita economica e sociale saranno adottate in sedi sempre più lontane ed incontrollabili dai cittadini e dalle istituzioni democratiche. Per di più, l'Unione europea sarà sempre più spesso individuata, anche se a torto, quale responsabile della crisi economica, alimentando altri nazionalismi. Il nuovo Parlamento europeo non potrà accontentarsi della formale elezione diretta da parte dei popoli europei ma deve intendere il mandato ricevuto come un obbligo di farsi carico della necessità di dare una vera svolta all'integrazione. È indubbio che i *deficit* sia democratico che sociale dell'Unione hanno alla base un pericoloso *deficit* politico.

# Dialogo “diretto” della Corte costituzionale con la Corte di giustizia e precariato scolastico

di UGO VILLANI

La Corte costituzionale, con ordinanza n. 207 del 18 luglio 2013, per la prima volta in un giudizio di legittimità costituzionale ha sottoposto alla Corte di giustizia dell'Unione europea in via pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 TUE, delle questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione, al fine di sapere se siano compatibili con quest'ultimo talune disposizioni legislative italiane, instaurando così un dialogo “diretto” con la Corte di Lussemburgo.

La Corte costituzionale era stata investita di una questione di legittimità costituzionale dai Tribunali di Roma e di Lamezia Terme relativamente all'art. 4, commi 1 e 11, della legge 3 maggio 1999 n. 124, contenente disposizioni urgenti in materia di personale scolastico, che prevedono che per la copertura delle cattedre e dei posti d'insegnamento effettivamente vacanti entro la data del 31 dicembre si provveda

mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo (analoga disciplina si applica al personale amministrativo, tecnico e ausiliario della scuola). Secondo i giudici rimettenti tale normativa sarebbe in contrasto con la direttiva n. 1999/70/CE del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso a livello europeo dall'UNICE, dal CEEP e dal CES, attuata in Italia con il decreto legislativo 6 settembre 2001 n. 368 (più volte modificato), in particolare con la clausola n. 5, punto 1, di tale accordo quadro. Quest'ultima stabilisce che gli Stati membri, al fine di prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, introducano una o più misure concernenti le ragioni obiettive per la giustificazione dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti,

la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi, il numero di tali contratti o rapporti.

Il predetto decreto legislativo, per contrastare l'abuso di successive stipulazioni di contratti a tempo determinato, stabilisce che in ogni caso un lavoratore non può essere impiegato con tali contratti per un periodo superiore ai trentasei mesi. Tale disciplina si applica anche al pubblico impiego, ma non al personale scolastico, per il quale non vi sono limiti all'utilizzo ripetuto di contratti a tempo determinato per il conferimento di supplenze. Come è noto, l'impiego di supplenti ha generato un fenomeno di precariato nel mondo della scuola, che ha assunto dimensioni particolarmente rilevanti.

Il Tribunale di Roma e quello di Lamezia Terme, come si è detto, ritengono che la disciplina relativa ai docenti e al personale ATA sia in conflitto con la



direttiva di attuazione dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato. È vero, infatti, che la citata clausola 5, punto 1, consente il rinnovo dei contratti a tempo determinato per "ragioni obiettive", ma queste – secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia – dovrebbero consistere in finalità di politica sociale, mentre la ragione sottesa alla disciplina italiana sarebbe costituita esclusivamente dalla necessità di risparmio delle risorse pubbliche.

Si noti che la direttiva n. 1999/70/CE di attuazione dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato non potrebbe essere applicata direttamente dal giudice comune, disapplicando la legislazione italiana incompatibile, poiché – come la Corte di giustizia ha affermato proprio con riferimento alla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro (sentenze del 15 aprile 2008, causa C-268/06, *Impact*, e del 23 aprile 2009, causa C-378-380/07, *Angelidaki*) – non ha quel contenuto sufficientemente chiaro, preciso e incondizionato tale da poter essere invocata dal singolo dinanzi al giudice nazionale. Per altro verso, sempre secondo i giudici rimettenti, la direttiva comunitaria in questione non suscita alcun dubbio interpretativo; sicché, per un verso, non vi è ragione per chiedere una pronuncia in via pregiudiziale alla Corte di giustizia; per altro verso, non è in alcun modo possibile una interpretazione delle norme italiane conforme alle disposizioni comunitarie, dato l'insanabile contrasto tra le stesse.

L'unica via percorribile dai giudici rimettenti era, quindi, sollevare questione di legittimità costituzionale della normativa italiana rispetto all'art. 117, 1° comma, Cost., integrato dalla disposizione della direttiva, nella parte in cui esso subordina la legislazione nazionale (nonché quella regionale) al rispetto degli obblighi comunitari.

In questo quadro (reso più complesso dalla precedente sentenza della Corte di cassazione n. 10127 del 20 giugno 2012, che ha ritenuto invece compatibile con la direttiva la normativa italiana in questione, e dal rinvio alla Corte di giustizia effettuato dal Tribunale di Napoli il 15 gennaio 2013), la Corte costituzionale ha ritenuto che la disposizione oggetto della questione di costituzionalità, nella sua parte principale, risponda alle ragioni obiettive contemplate dall'accordo quadro, in quanto motivata da un'esigenza di flessibilità non eliminabile al fine di assicurare il diritto allo studio a un complesso mutevole e non prevedibile di studenti. Tuttavia, riguardo alla norma italiana che prevede il ricorso alle supplenze "in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo" senza stabilire alcun termine per tale espletamento, con il rischio di rendere sostanzialmente permanente il precariato, e all'assenza di un diritto al risarcimento del danno a favore di chi sia stato assoggettato a un'indebita ripetizione di contratti a tempo determinato, la Corte costituzionale, avendo il dubbio che possa configurarsi un conflitto con la più volte citata clausola 5, punto 1, ha sottoposto alla Corte di giustizia in via pregiudiziale la questione interpretativa della stessa clauso-

la, chiedendo se essa osti o meno alla suddetta legislazione italiana.

La decisione della Corte costituzionale (peraltro "preparata" dalla precedente sentenza n. 75 del 30 marzo 2012) rappresenta una innovazione rispetto alla giurisprudenza precedente sotto due profili. Anzitutto, quando dinanzi al giudice comune si pongono due questioni pregiudiziali, l'una di compatibilità della legge italiana con il diritto dell'Unione, l'altra di possibile contrasto con la Costituzione, tale giurisprudenza era costante nell'affermare un prius logico e giuridico della pregiudiziale "comunitaria" rispetto a quella costituzionale, poiché la prima riguarda la stessa applicabilità della legge (la quale è da escludere in caso di conflitto, accertato dalla Corte di giustizia, con il diritto dell'Unione) e, pertanto, la rilevanza della questione di costituzionalità. Il giudice comune, di conseguenza, doveva sottoporre anzitutto alla Corte di Lussemburgo la questione pregiudiziale comunitaria e solo dopo la sua sentenza doveva (eventualmente) rivolgersi alla Corte costituzionale, alla quale la questione di costituzionalità sarebbe giunta impostata in maniera certa e affidabile (v., tra le altre, sentenza n. 284 del 13 luglio 2007). In secondo luogo, con la sentenza n. 102 e l'ordinanza n. 103 del 15 aprile 2008, la Corte costituzionale aveva per la prima volta operato il rinvio di una questione interpretativa alla Corte di giustizia, ma nel caso di un giudizio promosso in via principale, concernente un conflitto dello Stato con la Regione Sardegna, e sottolineando che "a differenza di quelli promossi in via incidentale" in quello in oggetto la Corte costituzionale è l'unico giudice chiamato a pronunciarsi sulla controversia, per cui, ove non potesse effettuare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, "risulterebbe leso il generale interesse alla uniforme applicazione del diritto comunitario, quale interpretato dalla Corte di giustizia CE".

La Corte costituzionale, nell'ordinanza in esame, considerata, tra l'altro, l'assenza di dubbi nei giudici *a quibus*, da un lato, non ha chiesto a tali giudici di rivolgersi in via prioritaria alla Corte di giustizia; dall'altro, nutrendo essa stessa un dubbio interpretativo, ha rinviato la relativa questione alla suddetta Corte.

A nostro parere, il *revirement* della Corte costituzionale, con riferimento a un atto comunitario non direttamente applicabile, come la direttiva n. 1999/70/CE, è condivisibile. Riguardo a un atto del genere, infatti, il giudice comune – ove la Corte di Lussemburgo ravvisasse un conflitto con tale atto della legge statale – dovrebbe in ogni caso sollevare la questione di costituzionalità *ex art. 117, 1° comma, Cost.*, non potendo applicare la direttiva in luogo della legge interna. Sembra allora preferibile che il giudice comune si rivolga direttamente alla Corte costituzionale e che sia quest'ultima a rinviare la questione "comunitaria" alla Corte di giustizia, impostandola nei termini più congrui rispetto alla questione di costituzionalità alla cui soluzione la richiesta è preordinata. C'è da aggiungere che, nel mutamento della giurisprudenza della Corte, sembra determinante la consapevolezza dei valori costituzionali coinvolti nella vicenda: la Corte stessa (come in precedenza la Corte di cassazione) ha sottolineato che il sistema delle supplenze coinvolge, da un lato, il diritto fondamentale allo studio, garantito dagli articoli 33 e 34 Cost., dall'altro, il principio del buon andamento dell'amministrazione, contemplato dall'art. 97 Cost., che potrebbe opporsi all'assunzione a tempo indeterminato di un numero di docenti in eccedenza rispetto alla popolazione studentesca. Appare quindi naturale che la Corte costituzionale, che di quei valori è la prima interprete e custode, assuma un ruolo "diretto" nel dialogo con la Corte di giustizia; e un tale dialogo potrebbe non solo salvaguardare i principi irrinunciabili della nostra Costituzione, ma anche favorire – come è accaduto già in passato (proprio riguardo ai diritti fondamentali) con un dialogo "a distanza" – una convergente sensibilità delle due Corti nella tutela di valori condivisi.



# I RIFUGIATI e la LIBERTÀ DI RELIGIONE nella giurisprudenza della Corte di giustizia

di ANDREA ROSENTHAL\*

\* dottorando in diritto pubblico, Università di Roma Tor Vergata

Una recentissima sentenza della Corte di giustizia (del 7 novembre 2013, cause riunite C-199, 200, 201/12, X, Y e Z c. *Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*) e le conclusioni dell'Avvocato generale Sharpston (dell'11 luglio 2013) presentano un inciso e seguono un iter logico che riaccendono il dibattito sulla libertà di religione secondo la stessa Corte di giustizia.

Si controverte su tre cittadini di Paesi terzi che domandano il riconoscimento dello *status* di rifugiati in quanto nei rispettivi Paesi di origine potrebbero subire persecuzioni giudiziarie se dovessero manifestare pubblicamente il loro orientamento omosessuale. I giudici rimettenti pongono il quesito se sia conforme al diritto dell'UE circoscrivere un nucleo essenziale del diritto (in questo caso) all'orientamento sessuale e se sia possibile distinguere tra espressioni private o pubbliche dell'orientamento sessuale. Nelle conclusioni citate l'Avvocato generale propone di confermare lo stesso iter logico della precedente sentenza del 5 settembre 2012, (cause riunite C-71 e 99/11, *Bundesrepublik Deutschland c. Y e Z*) resa in materia di libertà di religione (punto 71 delle conclusioni). In particolare, la Sharpston postula la irrilevanza di una definizione di nucleo essenziale di diritto all'orientamento sessuale (punto 72) e cita espressamente tale precedente sentenza che asseriva la irrilevanza della fissazione di un nucleo essenziale della libertà di religione. La Corte di giustizia sanziona tale ricostruzione e nei punti della motivazione (punti 70-75), laddove analizza il diritto all'orientamento sessuale, non menziona la esistenza di un suo nucleo essenziale. In particolare, la Corte ritiene che non si possa esigere che un individuo celi le manifestazioni esteriori della propria inclinazione sessuale, poiché non è lecito dividere aspetti esterni ed interni dell'orientamento sessuale. Con questa decisione essa ribadisce l'impianto della precedente citata sentenza del 5 settembre 2012 resa nel diverso ambito

della libertà di religione, sulla quale occorre ritornare al fine di comprendere e ricostruire cosa è religione e cosa non lo è secondo la Corte di giustizia.

La fattispecie è analoga come il tenore delle questioni sottoposte al vaglio della Corte: due cittadini pachistani che nel Paese di origine non potevano professare apertamente e in pubblico la loro religione a pena di possibili aggressioni, maltrattamenti, sanzioni giudiziarie e penali e per questo motivo hanno domandato il riconoscimento dello *status* di rifugiato alla Repubblica tedesca. La pronuncia si segnala, oltre che per la accezione di libertà di religione ivi accolta, per la interpretazione data al catalogo dei diritti fondamentali il cui mancato rispetto da parte di uno Stato può costituire persecuzione ai sensi della "direttiva qualifiche" (direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale).

Y e Z appartengono alla comunità religiosa Ahmadiyya e fanno ingresso nel territorio tedesco nel 2003 e 2004. Domandano il riconoscimento dello *status* di rifugiati adducendo di aver subito violenze e minacce per la loro appartenenza religiosa, che il codice penale pakistano condanna le manifestazioni pubbliche del loro credo e che per il loro intimo personale sentire la loro fede non sia dissociabile dalle pratiche religiose esteriori. I Tribunali tedeschi negano il riconoscimento dello *status* di rifugiato. Essi annoverano la libertà di religione tra i diritti fondamentali contemplati dall'art. 9, par. 1, lett. a) della "direttiva qualifiche", la cui violazione può rappresentare un atto di persecuzione, anche se non facente parte dei diritti fondamentali e inderogabili di cui all'art. 15, par. 2, CEDU (quali ad esempio il diritto alla vita, a non subire torture ecc). Tuttavia i giudici tedeschi interpretano il citato art. 9, par. 1, lett. a), nel senso che solo una violazione del

"nucleo essenziale" della libertà di religione costituisca un atto di persecuzione e che la manifestazione pubblica del credo religioso non rientri in tale "nucleo essenziale". Nello specifico assumono che i due ricorrenti, se rimpatriati, avrebbero potuto professare la loro confessione privatamente e osservare un comportamento discreto e responsabile senza pericolo per la loro incolumità.

La Corte amministrativa federale, investita della controversia, sottopone alla Corte di giustizia tre quesiti interpretativi, relativi a se l'art. 9, par. 1, lett. a), della direttiva debba essere interpretato nel senso che non è necessariamente ravvisabile un atto di persecuzione nell'accezione della succitata norma in qualunque lesione della libertà di religione che costituisca una violazione dell'art. 9 CEDU, e che invece una violazione grave della libertà di religione quale diritto umano fondamentale sussista solo quando ne sia colpito il nucleo essenziale; inoltre, qualora la prima questione debba essere risolta affermativamente, la Corte tedesca chiede alla Corte di giustizia di chiarire se il nucleo essenziale della libertà di religione sia circoscritto alla professione del proprio credo e alle pratiche religiose nell'ambito domestico e di vicinato, o se sia ravvisabile un atto di persecuzione ai sensi dell'art. 9, par. 1, lett. a), della direttiva anche nel fatto che nel Paese di origine l'esercizio della fede in pubblico comporta un pericolo per l'incolumità, la vita o la libertà fisica, o se il nucleo essenziale della libertà di religione possa comprendere anche talune pratiche religiose svolte in pubblico. Ancora, se, in questo caso, ai fini di una grave violazione della libertà di religione, sia sufficiente che il richiedente percepisca la suddetta pratica della fede come irrinunciabile al fine di preservare la propria identità religiosa, ovvero se, in aggiunta, sia necessario che la comunità religiosa cui il richiedente appartiene consideri la suddetta pratica come un elemento centrale della propria dottrina religiosa.

Infine, la Corte tedesca chiede, nel caso in cui la prima questione debba essere risolta affermativamente, se sussista un timore fondato di essere perseguitato, qualora sia accertato che il richiedente, una volta tornato nel Paese di origine, compirà talune pratiche religiose – esulanti dal nucleo essenziale della libertà di religione – sebbene queste comportino un pericolo per la sua incolumità, vita o libertà fisica, oppure se ci si possa ragionevolmente aspettare che il richiedente rinunci a tali pratiche.

I quesiti presuppongono che la libertà di religione costituisca un diritto fondamentale ai sensi del citato art. 9, par. 1, lett. a) della “direttiva qualifiche” e che quindi la sua violazione potrebbe costituire in astratto e ai sensi degli stessi quesiti un atto di persecuzione. La Corte di giustizia, anche se non espressamente richiesta dal giudice rimettente, avverte preliminarmente l’esigenza concettuale di giustificare se la violazione della libertà di religione possa comportare il riconoscimento dello *status* di rifugiato alla stessa stregua dei diritti fondamentali inderogabili di cui all’art. 15, par. 2, CEDU (quali ad esempio il diritto alla vita o a non subire torture), anche essi richiamati dal medesimo art. 9, par. 1, lett. a) della “direttiva qualifiche”. A tal fine la Corte si avvale dell’art. 10 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE e dell’art. 9 della CEDU per ricordare come la libertà di religione sia uno dei cardini della società democratica e dello Stato di diritto e per questo motivo sia raggugliabile ai diritti inderogabili di cui all’art. 15, par. 2, CEDU ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato (punto 57 della sentenza).

Ma, secondo la Corte, la comparazione della libertà di religione agli altri diritti inderogabili deve distinguere tra oggetto (o motivo) della persecuzione e natura (o gravità) della persecuzione. Una compressione di un diritto fondamentale costituisce un atto di persecuzione solo se consiste in trattamenti inumani o degradanti o che attentano alla incolumità della persona. La persecuzione è determinata non dal tipo di diritto leso (purché si tratti di un diritto fondamentale), ma dalla gravità della lesione. Pertanto una violazione della libertà di religione non costituisce una persecuzione se consta di una semplice limitazione di detta libertà, ma è invece qualificabile come tale se consiste in sanzioni penali considerevoli o in trattamenti inumani o degradanti come la violenza fisica o la minaccia (punti 65, 66 e 67 della sentenza).

È agevole percorrere la differenza tra questa prospettazione e, per esempio, il diritto di asilo previsto dall’art. 10 della Costituzione italiana: questo spetta per il mancato esercizio dei diritti democratici mentre lo *status* di rifugiato richiede una persecuzione collegata al mancato rispetto di tali diritti.

La distinzione tra tipo del diritto violato e natura della viola-

zione non è un artificio concettuale della Corte di giustizia privo di basi testuali: è la stessa “direttiva qualifiche” a separare gli atti di persecuzione, all’art. 9, par. 1, dai motivi di persecuzione, all’art. 10, e a prescrivere, all’art. 9, par. 3, che “i motivi di cui all’articolo 10 devono essere collegati agli atti di persecuzione quali definiti al paragrafo 1 del presente articolo”. Peraltro la formulazione dell’art. 9, par. 3, resta letteralmente identica nella nuova “direttiva qualifiche” (2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull’attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta). Inoltre il già citato art. 9, par. 1, della “direttiva qualifiche” (anche questo immutato nel testo della nuova “direttiva qualifiche”) richiede ai fini della concessione dello status di rifugiato che la violazione del diritto fondamentale sia grave.

La distinzione tra tipo del diritto violato e natura della violazione (come si è visto suffragata da solide basi testuali) è strumentale nell’iter logico seguito dalla Corte di giustizia al riconoscimento dello *status* di rifugiato per la violazione dei diritti fondamentali anche se non ricompresi nel catalogo dei diritti fondamentali e inderogabili di cui all’art. 15, par. 2, CEDU: nella fattispecie per la violazione della libertà di religione. Dopo aver preliminarmente dimostrato che la libertà di religione appartiene ai diritti fondamentali dalla cui violazione (purché come si è visto tale violazione costituisca un atto di persecuzione) può conseguire il riconoscimento dello *status* di rifugiato, la sentenza si concentra sulla risposta ai quesiti posti. In particolare, se sia configurabile un nucleo essenziale della libertà di religione ed in caso positivo se questo vada apprezzato con criteri desunti dalla comunità religiosa di riferimento o in base al personale sentimento del credente.

La Corte di giustizia, al punto 63, ricorda il tenore dell’art. 10, par. 1, lett. b), della “direttiva qualifiche”, per il quale “il termine ‘religione’ include, in particolare, le convinzioni teiste, non teiste e ateiste, la partecipazione a, o l’astensione da, riti di culto celebrati in privato o in pubblico, sia singolarmente sia in comunità, altri atti religiosi o professioni di fede, nonché le forme di comportamento personale o sociale fondate su un credo religioso o da esso prescritte”. Sulla base di detto articolo la Corte deduce che la violazione della libertà di religione rilevante ai fini della concessione dello *status* di rifugiato può incidere sia sulle espressioni interiori che esteriori di detta libertà.

L’Avvocato generale Bot, nelle sue conclusioni del 19 aprile 2012 (punti 41-45), giunge al medesimo inciso con diverso



argomentare. La differenziazione tra espressioni interiori o esteriori della libertà di religione, pur se svolta con attento scrutinio, condurrebbe a plurime concezioni individualistiche-soggettivistiche sul proprio credo religioso fino a sconfinare nel relativismo. Tale pluralità di concezioni anche soggettive non sarebbe compatibile con una legislazione uniforme degli Stati membri e prefigurerebbe una applicazione non certa ma arbitraria del diritto dell'UE. Pertanto, secondo l'Avvocato generale, non è conforme al diritto dell'UE cernere un foro interno ed uno esterno della libertà di religione: entrambe le dimensioni rientrano nel portato della libertà.

Tanto la Corte di giustizia quanto l'Avvocato generale evitano di inferire dal presunto nucleo essenziale della libertà di religione; forse circoscrivere tale nucleo essenziale avrebbe costituito un precedente molto impegnativo per future pronunce. La pronuncia preliminarmente discerne tra motivo della persecuzione e gravità della persecuzione e poi stima indissolubili le manifestazioni interiori da quelle esteriori della libertà di religione senza ritenere rilevante affrontare il nodo del nucleo fondamentale della libertà.

Ci si interroga se l'iter logico seguito sia condivisibile sulla base della fonti normative vigenti e delle ricostruzioni dottrinarie sulla libertà di religione. La Corte di giustizia, si ripete, si avvale dell'art. 10 della Carta dei diritti fondamentali per inserire la libertà di religione tra i diritti fondamentali la cui violazione può inferire il riconoscimento dello *status* di rifugiato, e non utilizza, pur citandola, la Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati, del 28 luglio 1951 (su cui v. G. Cellamare, *Il rischio di essere perseguitato per motivi religiosi può giustificare l'attribuzione dello status di rifugiato*, in *Guida al diritto*, 2012, n. 41, p. 94) che pure menziona la religione tra le cause di persecuzione. Poi si serve dell'art. 10 della "direttiva qualifiche", uno strumento di diritto derivato, per dimostrare la inseparabilità delle estrinsecazioni interiori da quelle esteriori della libertà di religione.

In proposito le ulteriori fonti del diritto europeo palesano come la Corte di giustizia avrebbe potuto discorrere diversamente, salvaguardando solo la violazione della dimensione interiore della libertà di religione. L'art. 9, par. 1, CEDU tutela entrambe le forme di libertà di religione, ma il par. 2 ammette alcune tassative limitazioni solo alla libertà di manifestare la religione e non alla libertà interiore, che pertanto non è comprimibile. L'art. 10 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE tutela la libertà di religione e non riporta le limitazioni ammesse dall'art. 9, par. 2, CEDU. L'art. 10 sembra quindi unire la libertà interiore di religione e quella interiore sotto una comune disciplina di non riducibilità (nel senso di una portata ampliativa dell'art. 10, ma prima della proclamazione solenne della Carta, N. Colaianni, *L'influenza della 'Costituzione europea' sul diritto (statale) di libertà di religione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, p. 319). Tuttavia le spiegazioni all'art. 10 della Carta prescrivono come lo stesso art. 10 abbia portata e significato identici al già citato art. 9 CEDU. Inoltre l'art. 52, par. 1, della Carta prevede eventuali limitazioni ai diritti attribuiti dalla Carta, nel rispetto di alcuni parametri tra cui l'intangibilità del nucleo essenziale dei diritti stessi (nel senso che l'art. 10 della Carta abbia la stessa portata dell'art. 9 CEDU, v. T. Groppi, *Libertà di pensiero di coscienza e di religione*, in R. Bifulco M. Cartabia A. Celotto *L'Europa dei diritti Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, Bologna, 2001, p. 97).

Sul piano del diritto interno l'art. 19 della Costituzione ordina il rispetto del buon costume per i soli riti, e regola come libera (non contenibile) la professione di fede. Queste norme considerate globalmente differenziano il foro interno della libertà di religione, che riceve una tutela più intensa rispetto alla sua manifestazione esterna.

Sulla scorta di siffatte norme la Corte di giustizia avrebbe certamente potuto confinare l'attribuzione dello *status* di rifugiato alle limitazioni del solo nucleo essenziale (secondo

la lettera del citato art. 52, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE) della libertà di religione. Pertanto il suo sforzo interpretativo teso ad estendere i beneficiari dello *status* di rifugiato pur senza adoperare il concetto forse troppo vincolante per le future pronunce di nucleo essenziale della libertà va largamente apprezzato.

Va ora verificato se la Corte di giustizia abbia tenuto conto delle più recenti acquisizioni dottrinarie in materia di libertà di religione. La dottrina nazionale, pur nella consapevolezza di restringere in un letto di Procuste costruzioni raffinate e complesse, partendo dalla fondamentale sentenza della Corte costituzionale n. 467/91, che per la prima volta preconizza la libertà di coscienza, arriva a vanificare ogni sforzo volto a inquadrare in parametri certi e oggettivi la libertà di religione e le sue esplicazioni. Si è affermato che "il rapporto tra le due libertà, di religione e di coscienza si rovescia: è la libertà di coscienza che quale 'bene costituzionalmente rilevante', dev'essere protetta in misura proporzionata alla priorità assoluta e al carattere fondante ad essa riconosciuta nella scala dei valori espressa dalla costituzione italiana" (N. Colaianni, *Tutela della personalità e diritti della coscienza*, Bari, 2000, p. 33). E per questa via si giunge ad una definizione autoqualificante e soggettiva di ciò che è religioso ("ciò che individui e gruppi dichiarano di credere tale e, quindi, sono confessioni religiose quelle che come tali sotto il profilo ideale si autoqualificano e autolegittimano nella prassi sociale. Non rileva, cioè, la convinzione, più o meno corrente all'esterno della confessione – nella società –, che si tratti di una religione, ma è necessario e sufficiente che gli stessi soci – sostanzialmente nello statuto – considerino il loro comune credo come tale e la loro associazione come confessione"; N. Colaianni, *Confessioni religiose*, in *Enc. dir.*, agg. IV, 2000, p. 372).

La autoqualificazione di ciò che è religioso, come era esattamente adombrato nel quesito posto dalla Corte tedesca alla Corte di giustizia reca con sé la impossibilità di discernere con criteri oggettivi e validi per tutti i vissuti personali dalle manifestazioni esteriori della libertà di religione. Analogamente la Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza del 10 novembre 2005, *Leyla Sahin c. Turchia*, relativa al velo islamico in università, aveva rilevato come "non è possibile distinguere in Europa una concezione uniforme del significato della religione nella società (...) ed il senso o l'impatto degli atti che corrispondono all'espressione pubblica di una convinzione religiosa non sono gli stessi secondo le epoche ed i contesti" (par. 109).

A ben guardare la dissoluzione della libertà di religione in una visione autoqualificante e soggettiva come prospettato dalla dottrina citata e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo è proprio il rischio paventato dall'Avvocato generale Bot nelle conclusioni dianzi citate. La Corte di Giustizia nella sentenza in commento ha probabilmente tenuto ben presente tale rischio e le "implicazioni politiche" di una relativizzazione della libertà di religione specialmente nell'attuale periodo storico che vede affiorare molti conflitti interculturali: perciò si è astenuta dal dichiarare cosa è religione e cosa non lo è.

Tuttavia, valorizzando la distinzione tra tipo del diritto violato e natura della violazione, è riuscita nell'encomiabile sforzo di estendere le categorie dei beneficiari dello *status* di rifugiato. Peraltro questo particolare iter logico che differenzia tipo del diritto violato e natura della violazione e si esime dal circoscrivere il nucleo essenziale di un diritto ha avuto successo. È stato ripercorso, come si è visto in apertura, nella recentissima sentenza del 7 novembre 2013 in materia di orientamento sessuale. Lo sforzo interpretativo della Corte di giustizia è tanto più apprezzabile se si considera come la normativa europea di cui sopra in particolare gli articoli 9 CEDU e 10 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE avrebbe consentito, come si è osservato, una lettura diversa della controversia, attribuendo lo *status* di rifugiato ai soli soggetti portatori di una lesione della dimensione interna della libertà di religione.

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%

ANNO VIII, n. 1, 2013

ANNO VIII, n. 2, 2013

#### ARTICOLI

BRUNO NASCIBENE

La centralità della persona e la tutela dei suoi diritti

CLAUDIA MORVIDUCCI

Il Servizio europeo per l'azione esterna: un inizio problematico

NICOLETTA PARISI

La Procura europea: un tassello per lo spazio europeo di giustizia penale

ORNELLA PORCHIA

La dinamica dei rapporti tra norme interne e dell'Unione nel dialogo tra giudici nazionali e Corte di giustizia

STEFANO MONTALDO

La competenza dell'Unione europea ad adottare norme di diritto penale ex art. 83, par. 2, TFUE e sue possibili applicazioni

#### NOTE E COMMENTI

PIERALBERTO MENGOSI

Il Trattato sul Meccanismo di stabilità (MES) e la pronuncia della Corte di giustizia nel caso Pringle

ANTONELLO SCETTINO

Il difficile rapporto tra public e private enforcement: il caso dell'accesso agli atti nei programmi di clemenza

#### MEMORIE

MASSIMO PANEBIANCO

La Scuola "romana" dei conflitti di legge di fine '600

#### RECENSIONI

SILVANA SCIARRA, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, Roma-Bari, Laterza, 2013 (E. Triggiani)

ANGELA DI STASI, *Il diritto all'equo processo nella CEDU e nella Convenzione americana sui diritti umani. Analogie, dissonanze e profili di convergenza giurisprudenziale*, Torino, Giappichelli, 2012 (E. Nalin)

PIETRO GARGIULO (con la collaborazione di Laura Montanari), *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, Ediesse, 2012 (I. Ingravallo)

MARILÙ MARLETTA, *Energia. Integrazione europea e cooperazione internazionale*, Torino, Giappichelli, 2011 (F. Buonomenna)

GIULIO PERONI, *La crisi dell'euro: limiti e rimedi dell'Unione economica e monetaria*, Milano, Giuffrè, 2012 (F. Moliterni)

Libri ricevuti  
Indice degli autori

#### ARTICOLI

UGO VILLANI

Una rilettura della sentenza *Van Gend en Loos* dopo cinquant'anni

GIOVANNI CELLAMARE

Caratteri e funzioni delle attività operative integrate per il Mali

EMANUELA PISTOIA

Il volontarismo regolamentato nell'azione europea a sostegno della responsabilità sociale d'impresa

AMEDEO ARENA

The Court of Justice as EU's Informal Agenda-Setter: The Judicialization of European Audiovisual Policy

FRANCESCO CHERUBINI

Le prime due generazioni di diritti umani: origine, evoluzione e prassi recente

MARINELLA GIANNELLI

La "condizionalità democratica" e la sua applicabilità alle istituzioni finanziarie internazionali

#### NOTE E COMMENTI

CRISTIANA CARLETTI

Opportunità di crescita delle partnerships istituzionali dell'Unione europea tra Medio Oriente ed Asia: il Consiglio di cooperazione del Golfo e l'Organizzazione per la cooperazione di Shanghai

LEONARDO PASQUALI

La libertà di stabilimento degli avvocati nell'Unione europea: i limiti all'utilizzabilità di decisioni di riconoscimento alla luce delle più recenti pronunce giurisprudenziali

VITO RUBINO

Ai confini della nozione di rifiuto: la disciplina dei sottoprodotti dopo la direttiva 2008/98/CE

#### RECENSIONI

GIUSEPPE DI GASPARÈ, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, Cedam, 2011, (A. Zorzi Giustiniani)

BRUNO NASCIBENE, LUCIANO GAROFALO, *Studi su ambiente e diritto. Il diritto dell'Unione europea*, Bari, Cacucci, 2012 (E. Bergamini)

Libri ricevuti  
Indice degli autori

# Il Parlamento europeo approva il programma **EUROPA CREATIVA**

di **IVAN INGRAVALLO**

Da molti anni l'Unione europea investe risorse e impegno nei molteplici settori legati alla cultura e alla creatività, attraverso numerose iniziative rivolte ai cittadini degli Stati membri. Ciò accade nonostante il fatto che la competenza dell'Unione in materia di cultura non sia né esclusiva, né concorrente, ma rientri invece tra quelle di sostegno, coordinamento e completamento previste, con elencazione tassativa, dall'art. 6 TFUE (oltre alla cultura, si tratta dei seguenti settori: tutela e miglioramento della salute umana; industria; turismo; istruzione, formazione professionale, gioventù e sport; protezione civile; cooperazione amministrativa). In questi ambiti, infatti, sono gli Stati membri che costituiscono i principali protagonisti delle scelte politiche da adottare, mentre l'Unione ha un ruolo meno significativo, come si evince non solo dalla circostanza che il suo intervento è descritto come di sostegno, coordinamento e completamento, ma anche dal limite consistente nella previsione per cui le azioni dell'Unione in questi settori possono aver luogo unicamente quando hanno una finalità europea.

Alla cultura, nello specifico, è poi dedicato il titolo XIII della parte terza del TFUE, che, come noto, disciplina tutte le politiche e azioni interne dell'Unione. In specie, si tratta di un titolo che comprende una sola disposizione, l'art. 167 TFUE, la quale, oltre ad individuare gli obiettivi della politica culturale europea, sia a livello interno dell'Unione, sia nelle relazioni con altri soggetti internazionali, assegna al Parlamento europeo e al Consiglio il compito di adottare azioni di incentivazione. Queste, peraltro, a conferma del carattere di sostegno, coordinamento e completamento della competenza dell'Unione nel settore della cultura, escludono qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati

membri. L'art. 167 TFUE dispone altresì che, in questa materia, le due istituzioni deliberino secondo la procedura legislativa ordinaria prevista dall'art. 294 TFUE, previa consultazione del Comitato delle regioni.

È principalmente in base all'art. 167 TFUE che il 19 novembre 2013 il Parlamento europeo ha approvato, a larga maggioranza (650 favorevoli,

32 contrari, 10 astenuti), una risoluzione legislativa sulla proposta di regolamento che istituisce il programma Europa creativa. Si tratta di un programma ambizioso, con un finanziamento di poco meno di 1,5 miliardi di euro (con un significativo +9% rispetto al passato).

Il testo, votato dal Parlamento in prima lettura secondo la procedura legislativa or-



dinaria, coinvolge non solo la materia della politica culturale, ma trova il suo fondamento giuridico anche in quelle dell'industria e della formazione professionale (nel testo approvato dal Parlamento sono, non a caso, richiamati anche gli articoli 173 e 166 TFUE). Si tratta di altri due settori nei quali, come già segnalato, l'Unione ha una competenza di sostegno, coordinamento e completamento nei confronti degli Stati membri. La risoluzione del Parlamento europeo dovrebbe presto trasformarsi in un regolamento, una volta approvato dal Consiglio. Quest'ultimo ha assicurato il suo impegno in tal senso, volto ad approvare in tempi assai celeri il testo votato dal Parlamento il 19 novembre 2013, in modo da consentire al programma Europa creativa di essere operativo sin dall'inizio del 2014, assicurando in tal modo la pubblicazione dei primi bandi già nei mesi immediatamente successivi.

Questo nuovo programma Europa creativa è volto a sostituire e raggruppare i tre precedenti programmi MEDIA (decisione 1718/2006/CE), Cultura (decisione 1855/2006/CE) e MEDIA mundus (decisione 1041/2009/CE). L'unificazione si colloca anche nel più ampio obiettivo di legare le azioni di sostegno alla cultura alla strategia Europa 2020, lanciata da tempo dalla Commissione per promuovere una crescita intelligente, sostenibile e solidale dell'Unione. Non a caso per questo programma è stabilito un orizzonte temporale di attuazione compreso tra il 1° gennaio 2014 e il 31 dicembre 2020. Si segnala peraltro che, nell'ambito del programma Europa creativa, MEDIA e Cultura sono qualificati come due distinti sottoprogrammi, a conferma di una loro certa autonomia pur nel quadro unitario attualmente costituito dal nuovo programma.

L'obiettivo generale del programma Europa creativa consiste nel coniugare cultura e sviluppo economico, attraverso la valorizzazione del patrimonio culturale e il rispetto delle diversità culturali e linguistiche tra gli Stati membri (come già prevede l'art. 167 TFUE), ma anche la crescita e il rafforzamento della competitività dell'industria culturale nell'Unione europea (in linea con l'art. 173 TFUE), con particolare riferimento al settore audiovisivo. Inoltre, esso vuole porsi quale ulteriore manifestazione dell'impegno dell'Unione a realizzare quanto prevede la Convenzione UNESCO del 20 ottobre 2005 sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, della quale pure l'Unione è parte contraente.

La nozione di "settori culturali e creativi" offerta dal programma Europa creativa è assai ampia e comprende, con un'elencazione non tassativa, l'architettura, gli archivi, le biblioteche e i musei, l'artigianato artistico, gli audiovisivi (inclusi i videogiochi), il patrimonio culturale materiale e immateriale, il design, i festival, la musica, la letteratura, le arti dello spettacolo, l'editoria, la radio e le arti visive. Una particolare enfasi è rivolta ai settori che sono maggiormente coinvolti dalle trasformazioni connesse all'avvento e alla diffusione del digitale, con una speciale attenzione per il cinema e per tutto il settore connesso all'audiovisivo.

Obiettivi specifici di questo programma sono il sostegno all'azione a livello europeo e internazionale dei settori culturali e creativi dell'Unione, la promozione delle circolazione delle opere e degli operatori dei settori culturali e creativi (per definire ciò si ricorre all'espressione "valore aggiunto europeo"), anche al fine di raggiungere un numero sempre maggiore di destinatari, sostenere le PMI e le organizzazioni impegnate in questi ambiti, nonché favorire lo sviluppo di politiche, l'innovazione, la creatività e la crescita culturale del pubblico.

Come accennato, nell'ambito del programma Europa creativa convivono i sottoprogrammi MEDIA e Cultura, ai quali si affianca uno strumento transettoriale, inteso quale meccanismo di garanzia volto a favorire l'accesso al credito da parte delle PMI, nonché delle medie, piccole e micro-organizzazioni attive nei settori culturali e creativi. In tale strumento transettoriale rientra anche una interessante novità del nuovo programma, consistente nella istituzione di Punti di contatto Europa creativa, ai quali è assegnato il compito non solo di

promuovere il programma, ma anche di assistere i soggetti interessati ad un coinvolgimento negli strumenti che l'Unione europea mette in funzione nei settori culturali e creativi, favorire la cooperazione transfrontaliera, nonché fungere da intermediario tra la Commissione e tutti i potenziali soggetti interessati da questo programma e da iniziative similari.

Il programma Europa creativa è aperto anche alla partecipazione, sotto varie forme, di Stati non membri: quelli aderenti, candidati, candidati potenziali; quelli dell'EFTA membri dell'Accordo SEE, la Svizzera; quelli coinvolti nella politica europea di vicinato. Inoltre, esso è aperto a favorire forme di collaborazione con altri Stati, ed anche con le organizzazioni internazionali attive in questi settori, come l'UNESCO, il Consiglio d'Europa, l'OCSE e l'OMPI.

Come accennato, il programma potrà contare su un notevole sostegno finanziario, pari a 1 miliardo e 462 milioni di euro, di cui almeno il 56% delle risorse sarà destinato al sottoprogramma MEDIA e il 31% a quello Cultura. Nel testo approvato dal Parlamento europeo il 19 novembre è anche disciplinato in dettaglio il sistema di monitoraggio regolare e di valutazione esterna del programma, attraverso dettagliati indicatori di *performance* e quantitativi stabiliti con riguardo all'esecuzione del medesimo. A ciò si aggiungeranno una valutazione intermedia, che la Commissione dovrà presentare al Parlamento europeo e al Consiglio entro il 31 dicembre 2017 e che dovrà essere elaborata sulla base di una relazione di valutazione esterna e indipendente, nonché una relazione di valutazione finale, che la Commissione dovrà presentare a queste altre due istituzioni entro il 30 giugno 2022.

La scelta del Parlamento e del Consiglio di investire una notevole quantità di risorse nei settori culturali e creativi, con un orizzonte temporale di medio periodo, va valutata come un significativo segnale a sostegno di settori che, più di altri, caratterizzano il patrimonio comune europeo. Nonostante il perdurare della crisi economica che da alcuni anni sta colpendo pesantemente anche l'Unione europea, l'approccio scelto con il programma Europa creativa sembra voler sollecitare soprattutto i più giovani a continuare ad impegnarsi per un'Europa in cui la cultura e la creatività trovino sempre più spazio. Infine, ci sembra che la decisione di ribadire e rafforzare il legame tra cultura e impresa segnali, ancora una volta, la miopia di quelle posizioni che, probabilmente perché legate ad una concezione anacronistica e superata, tendono a separare cultura e sviluppo economico. L'auspicio è che la prassi di funzionamento di questo nuovo programma, anche per la segnalata rilevanza attribuita agli indicatori di *performance* e quantitativi, possa generare importanti benefici in termini di crescita e di arricchimento a favore della società civile europea.



CACUCCI  
EDITORE  
BARI

#### AMMINISTRAZIONE

Via D. Nicolai, 39  
70122 Bari  
Tel. 080 5214220  
Fax 080 5234777  
www.cacuccieditore.it  
info@cacucci.it

#### LIBRERIE

via Cairoli 140 70122  
BARI Tel. 080 5212550  
Fax 080 5219471  
via S. Matarrese 2/D  
70124 BARI  
Telfax 080 5617175

# Le novità sul riconoscimento delle qualifiche professionali nell'Unione europea

di VALERIA DI COMITE

Per facilitare il sistema europeo di riconoscimento delle qualifiche professionali il 20 novembre 2013 è stata emanata una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio (non ancora pubblicata in *GUUE*). La recentissima direttiva modifica la direttiva 2005/36/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005 (*GUUE* L 255, 30 settembre 2005) nonché il regolamento 1024/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sulla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno, c.d. regolamento IMI (*GUUE* L 316, 14 novembre 2012).

La direttiva del 20 novembre 2013 è stata adottata con la procedura legislativa ordinaria ed è stata approvata dal Consiglio il 15 novembre. Il Parlamento europeo aveva espresso il suo voto favorevole nel corso della sessione plenaria di ottobre (nella votazione del 9 ottobre 2013, si sono registrati ben 596 voti positivi, 37 voti contrari e 31 astensioni). La direttiva appena approvata si basa sulla proposta della Commissione del 19 dicembre 2011, COM(2011)883 def., in cui si illustravano le motivazioni per procedere a una modifica della normativa esistente in questa materia.

La Commissione segnalava l'opportunità di rivedere il sistema esistente in funzione dell'obiettivo dell'Unione europea di divenire più competitiva sul piano internazionale, consentendo, tra l'altro, una maggiore mobilità tra lavoratori altamente qualificati all'interno dell'Unione. Tale scopo viene perseguito anche attraverso un'apertura delle frontiere a lavoratori provenienti da Paesi terzi. Sotto quest'ultimo profilo meritano di essere menzionate due direttive già approvate dall'Unione europea nel corso degli ultimi anni e segnatamente la direttiva 2005/71/CE del Consiglio, del 12 ottobre 2005, relativa a una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di Paesi terzi ai fini di ricerca scientifica (*GUUE* L 289, 3 novembre 2005) e la direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, sulle

condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati (*GUUE* L 155, 18 giugno 2009).

La libera di circolazione dei lavoratori, autonomi e subordinati, nell'Unione europea, elemento necessario per la realizzazione del mercato unico europeo, ha richiesto una crescente attività normativa europea per riconoscere le qualifiche professionali precedentemente ottenute in uno Stato membro dell'Unione. È evidente che i sistemi di accesso a tutta una serie di attività professionali, e in particolare alle professioni regolamentate, dipende dalle regole poste da ciascuno dei sistemi normativi statali dei ventotto Stati membri che oggi fanno parte dell'Unione europea. Le distinte regole nazionali in questa materia rispondono indubbiamente al legittimo obiettivo di assicurare che l'esercizio di determinate professioni sia svolto da persone che abbiano acquisito specifiche competenze professionali nel rispetto di una serie di regole che possono cambiare da Stato a Stato. Le differenze normative, tuttavia, possono creare gravi difficoltà per la circolazione dei professionisti, sia in termini di "diritto di stabilimento" sia in relazione alla "libera prestazione di servizi". Al fine di evitare che le normative nazionali si trasformassero in ostacoli per la circolazione dei professionisti europei, senza però per questo solo motivo dover uniformare i sistemi di formazione professionale, l'Unione ha stabilito un sistema di riconoscimento dei titoli professionali che consentisse ai professionisti già formati e che esercitassero un'attività professionale in uno Stato membro di poter svolgere tale attività in un altro Stato membro senza dovere "ripetere" gli studi, il tirocinio o gli esami di stato che davano diritto all'accesso alla professione. Tale sistema si basa sul principio del mutuo riconoscimento e della reciproca fiducia tra membri dell'Unione europea. L'idea di base è che un architetto o un medico o un infermiere che abbiano le competenze necessarie per svolgere la loro professione in uno Sta-



to, dovrebbero averle anche per svolgere tale professione in un altro Stato membro dell'Unione.

L'obiettivo della normativa europea è dunque quello di garantire il riconoscimento delle qualifiche professionali di coloro che intendano avvalersi in un altro Stato membro della formazione professionale precedentemente acquisita attraverso il compimento degli studi, del tirocinio (ed eventualmente il superamento di un esame di abilitazione) e lo svolgimento dell'attività professionale nello Stato membro di origine. Sulle basi di queste premesse è opportuno precisare che la normativa sulle qualifiche professionali non ha quale oggetto il riconoscimento e l'equipollenza dei titoli di studio, ma si riferisce esclusivamente al riconoscimento delle competenze professionali delle persone che intendano svolgere la propria attività professionale in un altro Stato membro dell'Unione.

In questo momento storico segnato da una fortissima crisi economica di portata internazionale, l'Unione ha ritenuto necessario predisporre ulteriori strumenti per perseguire l'obiettivo di rafforzare la competitività economica europea anche attraverso la valorizzazione del capitale umano e una maggiore mobilità del personale altamente qualificato. In questo contesto si comprende appieno l'esigenza di migliorare il sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali per incentivare la mobilità intracomunitaria, e non solo, dei professionisti. Tale obiettivo si evidenzia, tra l'altro, nella comunicazione della Commissione europea, del 20 settembre 2011, intito-

lata Sostenere la crescita e l'occupazione - un progetto per la modernizzazione dei sistemi d'istruzione superiore in Europa, COM(2011)567 def., che a sua volta richiama il Piano d'azione mirato per liberare il potenziale del mercato interno in termini di crescita, di occupazione e di fiducia dei cittadini. Quest'ultimo già indicava come obiettivo prioritario il miglioramento del sistema di riconoscimento previsto nella direttiva del 2005 sulle qualifiche professionali al fine di ridurre gli ostacoli alla mobilità nelle professioni regolamentate.

Nella succitata proposta della Commissione, del 19 dicembre 2011, si poneva l'accento sugli effetti della diminuzione della popolazione in età lavorativa nei diversi Stati membri. Quest'ultima comportava un aumento della domanda di personale altamente qualificato. Secondo la Commissione per rispondere a questa esigenza, l'Unione avrebbe dovuto affrontare le attuali carenze di personale avvalendosi di professionisti altamente qualificati e disposti a trasferirsi in altri Stati membri dell'UE. A tal fine diveniva necessario stabilire misure idonee a facilitare i trasferimenti all'estero per motivi lavorativi. Di conseguenza, era necessario prevedere meccanismi tesi ad assicurare "un riconoscimento rapido, semplice e affidabile delle qualifiche professionali" ottenute negli Stati membri dell'UE.

La proposta della Commissione era pertanto diretta a semplificare le regole per la mobilità dei professionisti all'interno dell'UE introducendo una "tessera professionale europea" in modo da ottenere un riconoscimento più facile e rapido delle qualifiche. La principale novità della proposta della Commissione, recepita nella direttiva del 20 novembre 2013, consiste dunque nell'introduzione della "tessera professionale europea" basata sul sistema di "informazione del mercato interno". La tessera consentirà al suo possessore di poter circolare liberamente nell'Unione grazie ad una procedura di riconoscimento più breve e alla possibilità di avvalersi di modalità telematiche. Tra gli altri elementi chiave della direttiva si segnalano le disposizioni tese a garantire maggiore informazione e trasparenza anche in relazione alle procedure. In tal senso si è considerato opportuno individuare, in ciascuno Stato membro, uno "sportello unico" per le domande di riconoscimento.

Per l'Italia attualmente già esiste un "punto di contatto", il quale opera presso l'Ufficio per la cittadinanza europea, il mercato interno e gli affari generali del Dipartimento Politiche Europee. Il "punto di contatto" fornisce sia ai diretti interessati, sia ai "punti di contatto" degli altri Stati membri ogni informazione utile al riconoscimento delle qualifiche professionali previste dalla normativa europea. Esso fornisce altresì informazioni in merito alla legislazione nazionale che regola le professioni e il loro esercizio in Italia, comprese la legislazione sociale e le norme deontologiche. Il "punto di contatto" inoltre coopera con i "punti di contatto" e le competenti autorità degli altri Stati membri ospitanti al fine di assistere gli interessati ad ottenere il riconoscimento delle qualifiche.

In definitiva l'approvazione della direttiva del 20 novembre 2013 facilita il sistema di riconoscimento dei titoli professionali e come già indicato la sua maggiore novità consiste nella citata "tessera professionale europea", che dovrebbe semplificare il riconoscimento delle qualifiche professionali e rendere più efficiente la procedura per chi intende esercitare una professione regolamentata in altri Stati membri. La tessera professionale consisterà in un "certificato elettronico" che le autorità competenti dello Stato membro di origine e di quello ospitante si scambieranno tramite il "sistema di informazione del mercato interno". Per rafforzare le garanzie degli interessati è prevista l'introduzione dell'istituto del "silenzio-assenso" nell'ipotesi in cui l'autorità competente dello Stato membro ospitante non rilasci la tessera professionale nei termini previsti dalla direttiva. Il silenzio dell'amministrazione è equiparato al rilascio della tessera stessa. Per un funzionamento efficace del sistema sarà necessario un maggiore coinvolgimento delle autorità competenti dello Stato membro di origine e l'utilizzo di procedure elettroniche. La tessera potrà essere utilizzata sia per lo svol-

gimento dell'attività professionale in modo stabile e continuato (diritto di stabilimento) sia per la prestazione temporanea e occasionale di servizi (libera prestazioni di servizi).

L'introduzione della tessera richiede però che la Commissione, in ulteriori atti di esecuzione, individui le professioni che potranno beneficiare di tale strumento. Tale possibilità è subordinata a rigorose condizioni quali: a) l'esistenza di una significativa mobilità (anche meramente potenziale) nella professione interessata; b) la manifestazione di un sufficiente grado di interesse delle parti interessate; c) la circostanza che la specifica professione o attività di formazione professionale sia regolamentata in un numero significativo di Stati membri.

Al fine di monitorare se esista un significativo interesse da parte dei professionisti in modo da concretizzare l'utilizzo dello strumento della tessera per ciascuna specifica professione la Commissione ha già pubblicato un bando affinché le associazioni e le organizzazioni di categoria manifestino tale interesse.

Come si segnala nel sito del Dipartimento delle Politiche europee, la tessera professionale europea dovrebbe essere a disposizione delle professioni individuate dalla Commissione a decorrere dalla scadenza del termine di recepimento della direttiva. In considerazione del numero di professioni interessate si potrebbe stabilire che la tessera sia introdotta in più fasi.

Tra gli altri elementi di novità della direttiva del 2013 si prevede il c.d. "accesso parziale", ossia la possibilità per il professionista di esercitare la propria attività, in un altro Stato membro, solo nel settore corrispondente a quello per il quale è qualificato nello Stato membro di origine. Tale principio che si basa sulla giurisprudenza della Corte di giustizia consisterà nel riconoscimento della sola attività per la quale l'interessato è qualificato nello Stato membro di origine qualora detta attività rientri nell'ambito di una "professione regolamentata" più ampia nello Stato membro ospitante.

Un'ulteriore novità si riscontra qualora il professionista intenda svolgere in un altro Stato membro una prestazione occasionale e temporanea, e in questo Stato la professione sia regolamentata mentre nello Stato di origine non lo sia, in quanto la direttiva riduce a un anno l'esperienza professionale da documentare.

Anche i requisiti minimi di formazione delle professioni settoriali sono stati rivisitati e le nuove indicazioni si basano sui criteri elaborati nell'ambito del processo di Bologna e dell'*European Qualification Framework*.

Infine, si introduce l'obbligo degli Stati di rivedere la propria regolamentazione delle professioni, con l'obiettivo di verificare se i requisiti richiesti per l'accesso e/o l'esercizio di una determinata professione siano direttamente o indirettamente discriminatori in base alla nazionalità o alla residenza del richiedente, nonché se tali requisiti siano proporzionati e giustificati da un motivo imperativo di interesse generale. Tutto ciò con l'obiettivo di modificare quelle regolamentazioni che troppo spesso si trasformano in un concreto ostacolo alla mobilità dei professionisti e, conseguentemente, impediscono la crescita economica e lo sviluppo dell'occupazione nell'Unione. Gli Stati dovranno pertanto provvedere all'aggiornamento della "base di dati" sulle professioni regolamentate e procedere alla raccolta di tutta la normativa nazionale esistente per ogni professione regolamentata. Le modifiche apportate all'attuale sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali contribuiranno, in tal modo, ad una significativa rivisitazione del mondo delle professioni.

Per concretizzare gli obiettivi perseguiti, la direttiva prevede che gli Stati devono recepirla entro due anni dalla sua entrata in vigore.

La direttiva del 20 novembre 2013 costituisce senza dubbio la base per incrementare ulteriormente la mobilità dei professionisti nell'Unione europea e ci si augura che gli Stati potranno presto realizzare tale obiettivo con le necessarie e opportune misure nazionali di recepimento della direttiva e con la rivisitazione delle regole nazionali per il riconoscimento dei titoli professionali.

# Via libera alla assistenza sanitaria transfrontaliera

di ANGELA MARIA ROMITO

Il 25 ottobre 2013 è scaduto il termine assegnato agli Stati membri per recepire la direttiva 2011/24/UE approvata dal Consiglio dell'Unione e dal Parlamento europeo del 9 marzo 2011, concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera (in *GUUE* L 88, 4 aprile 2011; per un ampio ed esauritivo commento si rinvia a M. Falcone, *La direttiva 2011/24 sulla mobilità dei pazienti alla luce della cittadinanza europea*, in E. Triggiani (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2010, p. 363 ss.).

La direttiva, che accoglie i contenuti della Carta europea dei diritti del malato e i diritti "universali" (quali il diritto alla prevenzione sanitaria, il diritto a ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalla legge nazionale, il diritto alla protezione dei consumatori e alla libertà di movimento e di residenza), inaugura una nuova fase dell'integrazione europea: infatti, grazie alle recenti regole, le persone bisognose di cure (che siano cittadini europei, apolidi o rifugiati residenti nel territorio di uno Stato membro, o loro famigliari o superstiti) potranno richiedere, tramite il Paese di affiliazione (lo Stato membro nel quale cioè il paziente è persona assicurata), assistenza sanitaria all'interno di un qualsiasi Stato membro dell'UE.

È bene specificare che l'UE da tempo lavora per raggiungere un livello elevato di protezione della salute in tutte le politiche e attività europee, in conformità con l'art. 168 del TFUE (in passato l'impegno era giustificato dall'art. 129, par. 1, TUE del Trattato di Maastricht, trasfuso poi nell'art. 152 del Trattato di Amsterdam): si tratta di una competenza condivisa con gli Stati membri e nel completamento delle politiche nazionali atteso che l'azione dell'UE non include né la definizione delle politiche sanitarie, né l'organizzazione, né la fornitura di servizi sanitari e di assistenza medica; l'UE si limita in gran parte a integrare e sostenere le attività svolte livello statale nei casi in cui il coordinamento, la coo-

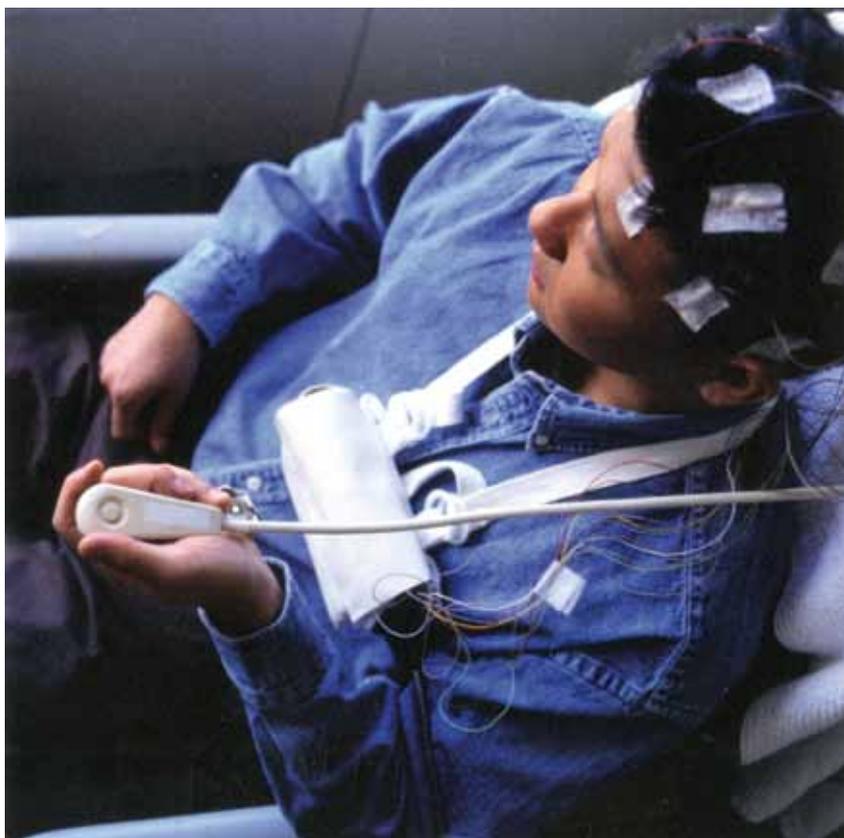
perazione e lo scambio di informazioni, conoscenze e *best practices* rappresentano la soluzione migliore. Già prima che entrasse in vigore la direttiva del 2011 era possibile per i "pazienti europei" usufruire di prestazioni sanitarie oltreconfine in virtù dei Regolamenti (CE) n. 883/04 e 987/09: il presupposto per l'applicazione delle ridette norme è che il soggetto bisognoso di cure mediche già si trovi in un Paese dell'Unione diverso dal proprio (per esempio, nei casi di temporaneo soggiorno o residenza all'estero per motivi di lavoro), ovvero che necessiti di cure di alta specializzazione. La direttiva 2011/24, che non sostituisce, né modifica i regolamenti, ma si affianca ad essi per ampliare la tutela a favore dei cittadini, punta, invece, a realizzare la mobilità dei pazienti.

In termini generali ed in modo ambizioso la disciplina in esame intende realizzare una piattaforma di cooperazione

europea per permettere il riconoscimento delle prescrizioni mediche di un altro Stato membro, sviluppare una rete europea di prestatori di assistenza sanitaria e centri di eccellenza, favorire lo scambio di informazioni scientifiche per l'implementazione delle tecnologie sanitarie.

La maggiore novità introdotta con la nuova disciplina si riferisce al rimborso delle spese mediche: infatti oggetto prioritario della direttiva (art. 3) è il rimborso da parte dei sistemi sanitari nazionali dei costi sostenuti oltre frontiera, previa l'autorizzazione dell'autorità competente presso cui il cittadino è assicurato o ha diritto alla prestazione di malattia. Tale autorizzazione, tuttavia, "non può costituire un ostacolo ingiustificato alla libera circolazione dei pazienti".

La direttiva si applica solo nelle ipotesi in cui il Paese di affiliazione non riesca a soddisfare specifiche richieste di cura



(ad esempio per carenza di strutture specializzate, di macchinari adeguati, o per la presenza di lunghe liste d'attesa che possano mettere a repentaglio la salute dei cittadini); per evitare il rischio di destabilizzare il sistema sanitario nazionale (a livello finanziario e di programmazione) con fughe in massa di pazienti verso Paesi che offrano cure più all'avanguardia, la direttiva prevede che ogni Stato possa (non vi è obbligo) disporre un sistema di autorizzazione preventiva attraverso la formulazione di un elenco dettagliato delle prestazioni esentate dall'autorizzazione.

Sebbene l'ambito di applicazione della direttiva sia molto ampio, sono escluse alcune specifiche ipotesi di cure mediche: la libera circolazione dei pazienti non è riconosciuta nei casi di assistenza "a lungo termine" (si pensi ad anziani con particolari disturbi, o a persone con gravi disabilità che necessitano di cure quotidiane per lunghi periodi). In questo caso la *ratio* della limitazione risiede nel fatto che, diversamente operando, i costi dell'assistenza sanitaria diventerebbero troppo alti sia per la struttura del "Paese di cura", sia per il Paese di affiliazione, ovvero quello che dovrebbe farsi carico delle spese di soggiorno e di trattamento del paziente. L'assistenza sanitaria in un Paese diverso da quello di affiliazione è altresì esclusa nei casi di trapianto di organi e per i programmi di vaccinazione contro le malattie contagiose, promosse da un singolo Stato per proteggere la salute della popolazione presente sul territorio.

Dal punto di vista economico se una persona deciderà di curarsi in uno Stato dell'Unione europea, sarà il sistema sanitario del Paese dove questi è assicurato a coprire le spese relative (viaggio, alloggio, visite mediche e specialistiche, ricovero, acquisto di farmaci e dispositivi medici, quali ad esempi i tutori o le protesi), a condizione che le cure e i trattamenti avvengano in una struttura pubblica o si svolgano *on-line*, attraverso assistenza medica telematica. Nel caso in cui il paziente si rivolga invece a una struttura privata, le spese saranno a proprio carico. Al fine di dare continuità alla cura, i pazienti che riceveranno

un trattamento nell'UE hanno diritto ad una cartella clinica contenente i dati personali e le indicazioni sul tipo di trattamento ricevuto.

Per fornire ai pazienti informazioni sui loro diritti, quando questi decidono di beneficiare dell'assistenza sanitaria transfrontaliera è previsto che ogni Paese dell'Unione designi uno o più "punti di contatto" nazionali.

Secondo la procedura indicata dalla direttiva lo Stato membro di cura organizza e fornisce l'assistenza sanitaria, assicurandosi che siano rispettate le norme di qualità e di sicurezza al momento della prestazione dell'assistenza, in particolare attraverso l'adozione di meccanismi di controllo; esso, inoltre, è tenuto a garantire *privacy* e parità di trattamento dei pazienti di altri Stati membri. Dopo che la prestazione di assistenza è stata erogata, è lo Stato membro di affiliazione a farsi carico del rimborso della persona assicurata, a condizione che il trattamento ricevuto rientri nelle cure rimborsabili previste dalla legislazione nazionale. Nel rispetto delle scelte operate da ogni ordinamento statale la direttiva europea non interferisce sulle scelte etiche degli operatori sanitari quali medici e farmacisti degli Stati membri: pertanto, se lo Stato prescelto per le cure consiglierà ad esempio l'assunzione di un medicinale che nel Paese di residenza è soggetto a

obiezione di coscienza, nulla vieterà al medico curante, al farmacista e alla struttura sanitaria di astenersi dalla prescrizione, dalla vendita e dalla somministrazione del farmaco. La regola varrà anche per quelle cure e quei farmaci ritenuti dal Paese di affiliazione "a rischio" per la salute delle persone. Anche in questi casi sarà il medico curante e il farmacista a valutare i singoli casi al fine di tutelare la salute pubblica.

Nel quadro di regole e principi comuni europei, ai 28 Stati membri spetta fissare le modalità pratiche per l'accesso alle cure oltrefrontiera: per quel che concerne il nostro Paese il recepimento è stato avviato (con grande ritardo lo scorso settembre) grazie alla legge 6 agosto 2013, n. 9616 recante "delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea-Legge di delegazione europea 2013" (in GURI n. 194, del 20 agosto 2013); l'*iter* di adozione si è concluso lo scorso 3 dicembre con l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri della bozza di decreto legislativo di recepimento. Per il perfezionamento si attende a breve il parere della Conferenza Stato-Regioni e delle Commissioni parlamentari. Ad un accordo Stato-Regioni il decreto affida il compito cruciale di provvedere a organizzare sistemi per valutare gli standard di qualità dell'assistenza e della sicurezza del paziente tramite indicatori per misurare le performance di ospedali e medici, che consentiranno di trovare le migliori prestazioni.



Realizzare "l'Europa della sanità" è un traguardo importante se solo si considera che dalle stime della Commissione europea nel 2010 sono stati oltre 20 milioni i cittadini europei che hanno ricevuto cure mediche in un Paese dell'Unione diverso dal proprio. Riferendoci alla nostra realtà i connazionali che vanno all'estero per curarsi sono più numerosi dei pazienti che arrivano da oltreconfine (in termini brutalmente economici, circa 75 milioni di euro in uscita a fronte di circa 50 milioni in entrata); si tratta, tuttavia, di un fenomeno ancora relativamente contenuto rispetto all'impatto in termini economici della mobilità interregionale italiana, che muove un giro da 3,7 miliardi di euro.

Interessante sarà quindi valutare i riflessi che l'applicazione della direttiva 24/2011 avrà sui nostri conti pubblici, sia a livello nazionale che regionale.

Un'ultima annotazione: la salvaguardia del "diritto alla salute" in ambito europeo nasce con una connotazione mercantistica, ricollegato cioè alla mobilità dei fruitori di quei particolari servizi rappresentati dalle prestazioni sanitarie (ex art. 56 TFUE); la direttiva in commento, in un più maturo ordinamento sovranazionale, propone un "salto di qualità", cercando di conciliare le ragioni dell'integrazione economica con quelle dell'integrazione sociale.

# Continuità e innovazione nel 7° PROGRAMMA DI AZIONE dell'UE in materia di AMBIENTE (2014-2020)

di MICAELA FALCONE

Con decisione del Parlamento europeo e del Consiglio sarà formalmente adottato, entro la fine del 2013, il nuovo Programma generale d'azione dell'Unione europea in materia di ambiente dal titolo "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta", che individua obiettivi e priorità della politica europea di settore fino al 2020 (in attesa dell'imminente adozione dell'atto legislativo, che potrebbe essere intervenuta nelle more della pubblicazione di questa rivista, il riferimento normativo rimane la comunicazione della Commissione COM(2012)710 final del 29.11.2012).

Come noto, i programmi d'azione per l'ambiente (d'ora in poi PAA) rappresentano sin dal 1970 il principale strumento di coordinamento pluriennale delle iniziative europee in materia ambientale, evolvendo da semplici atti a valenza politica per una collaborazione intergovernativa di settore, a veri e propri strumenti normativi. I primi quattro PAA (complessivamente riferibili al periodo 1973-1992), mancavano, infatti, di una base giuridica di riferimento nel diritto primario dell'Unione, dal momento che le relative previsioni di settore sono state inserite dal legislatore solo successivamente, prima con l'Atto unico europeo (1986) e poi con il Trattato di Maastricht (1992), quest'ultimo per l'esplicito riferimento all'adozione dei programmi d'azione. Da questo momento in poi, dunque, l'UE ha potuto formalizzare una politica ambientale comune, dotandosi, a partire dal 5° PAA (1993-2000), di strumenti normativi a carattere vincolante, funzionali non solo alla definizione delle azioni europee di settore, ma anche, e soprattutto, alla pianificazione dagli impegni assunti dall'Unione sul piano internazionale.

Il 7° Programma di azione per l'ambiente (7° PAA) succede, dunque, al 6° Programma "Ambiente 2010: il nostro futuro la nostra scelta" che, scaduto nel luglio 2012, ha orientato la politica ambientale europea dell'ultimo decennio (2002-2012), articolando le misure di intervento secondo quattro settori

prioritari: 1) cambiamenti climatici, 2) natura e biodiversità, 3) ambiente, salute e qualità della vita, 4) gestione delle risorse naturali e dei rifiuti (decisione 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, GUUE L 242 del 10.9.2002).

Il bilancio finale della conclusa programmazione ha evidenziato significativi progressi sia nei settori di intervento specifici che, più in generale, in termini di orientamento strategico della politica ambientale europea. Tuttavia, principalmente a causa di frequenti ritardi nell'attuazione, molte delle azioni intraprese risultano ancora in via di realizzazione, con l'inevitabile perdurare di tendenze non sostenibili.

La nuova programmazione origina nel segno della continuità rispetto alla precedente: molte delle priorità del 7° PAA costituiscono, infatti, obiettivi già presenti nella politica di settore dell'UE e, pertanto, una migliore attuazione della normativa ambientale in vigore è un obiettivo trasversale di estrema importanza. Occorre rafforzare l'impegno per garantire il pieno rispetto della legislazione ambientale esistente poiché l'attuazione lacunosa e talora insoddisfacente delle norme ambientali ha rappresentato una delle principali criticità emerse all'esito della precedente programmazione. La carente attuazione normativa ha difatti inevitabilmente attenuato la portata degli obiettivi raggiunti, comprimendo le potenzialità di una legislazione recentemente aggiornata in molti settori (si pensi alla direttiva rifiuti del 2008 o agli obiettivi di qualità delle acque fissati al 2015 dalla direttiva quadro 2000/60/CE).

Il 7° PAA si sviluppa su binari ben definiti anche rispetto a due ulteriori considerazioni di contesto. Da un lato, la nuova programmazione è chiamata ad allinearsi alle iniziative politiche già approvate ed avviate con la strategia Europa 2020 (cfr. COM(2010)2020 def.) riguardo, in particolare, al pacchetto su clima ed energia, alla realizzazione entro il 2050 di un'economia competitiva

a basse emissioni di carbonio e ai temi della biodiversità, dell'impiego delle risorse e dell'innovazione); dall'altro, a sostenere i processi internazionali e regionali definiti in occasione del Vertice di Rio+20 (2012), per trasformare l'economia mondiale in un'economia verde inclusiva, nel contesto dello sviluppo sostenibile e della riduzione della povertà.

Riguardo agli obiettivi di *green economy*, le riforme strutturali necessarie ad affrontare la crisi economica che accomuna numerosi Stati membri rappresentano, nel momento in cui si procede alla redazione di un nuovo PAA, una buona opportunità per impostare una ripresa economica improntata alla sostenibilità. Lo stretto legame tra ambiente ed economia suggerisce, infatti, un'azione integrata, che punti alla ripresa affrontando contemporaneamente sia le criticità economiche e finanziarie che quelle ambientali relative alla conservazione delle risorse, del clima e della biodiversità. Questo collegamento trova conferma nella coincidenza delle priorità individuate dall'analisi annuale della crescita 2013 (*The 2013 annual Growth Survey*, novembre 2012) con i risultati attesi dal 7° PAA, nell'ambito del quale un obiettivo tematico è appositamente dedicato alla gestione del supporto economico-finanziario del programma, i cui effetti dovrebbero contribuire a stimolare la crescita sostenibile e l'occupazione. Coerentemente con questa impostazione, negli ultimi anni la politica ambientale dell'Unione ha favorito sensibilmente l'innovazione e gli investimenti in prodotti e servizi legati all'ambiente, creando occupazione e benessere, con evidente beneficio per l'economia e la società.

Con una visione a lungo termine, che fissa cioè al 2050 gli obiettivi di riduzione degli inquinanti e il raggiungimento di adeguati standard ambientali, la nuova programmazione intende dunque incrementare concretamente il contributo della politica ambientale europea alla "transizione verso un'economia effi-

ciente sotto il profilo delle risorse, nella quale il capitale naturale sia protetto e rafforzato e siano salvaguardati la salute e il benessere dei cittadini”.

Sotto altro aspetto, seppur in parte funzionale agli obiettivi citati, il 7° PAA eredita e fa propria l'esigenza di migliorare l'integrazione degli aspetti ambientali nelle altre politiche ed attività dell'UE; integrazione che nella nuova programmazione diventa un ulteriore obiettivo di carattere generale, una sorta di cornice alle nove priorità tematiche ivi presenti. Sarebbe dunque opportuno strutturare strategie integrate, a lungo termine e articolate su più livelli, dal piano nazionale – regionale e locale – al piano europeo (applicando il principio di sussidiarietà), fino a comprendere anche azioni rafforzate sul piano internazionale, quale condizione indispensabile per garantire la concreta e piena efficacia delle misure adottate. In questa direzione, il 7°PAA intende dare seguito alle iniziative intraprese dalla Commissione europea in aree strategiche fondamentali quali i settori dell'energia, COM(2011)885 def., e dei trasporti, COM(2011)144 def., nonché dell'agricoltura, dello sviluppo rurale, della pesca e della coesione.

Rispetto alla precedente programmazione, anche in considerazione degli aspetti appena evidenziati, un elemento di novità consiste in un'impostazione metodologica strutturata per obiettivi e non più per settori di intervento. Il diverso approccio adottato consente di focalizzare l'attenzione non solo sulle misure, ma anche sulle modalità di intervento, che ugualmente contribuiscono a determinarne l'efficacia. L'idea che sembra ispirare la nuova programmazione esprime una visione globale che affianca agli obiettivi propriamente ambientali (conservazione delle risorse naturali e riduzione dell'inquinamento) anche obiettivi “funzionali” relativi a strumenti normativi, economici e finanziari. Difatti, la puntuale attuazione della legislazione di settore, il sostegno finanziario, la collaborazione internazionale, l'ampliamento e l'aggiornamento delle conoscenze scientifiche rappresentano al contempo obiettivi della nuova programmazione e presupposti per un'efficace tutela ambientale. Essi costituiscono, in sostanza, il quadro di sostegno su cui si fonda la novella programmazione, che fissa i seguenti obiettivi prioritari:

*Obiettivo prioritario 1. Proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione.* Nell'ambito di questo obiettivo, accanto all'attuazione delle normative emanate nei singoli comparti ambientali (con particolare riferimento alla strategia per la biodiversità, al Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee, la gestione del suolo e la qualità dell'aria), si persegue il miglioramento della gestione del capitale naturale attraverso l'integrazione del valore economico dei servizi ecosistemici nelle procedure di contabilità e rendicontazione a livello europeo e di Stati membri.

*Obiettivo prioritario 2. Trasformare l'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse,*

*verde e competitiva.* Quest'obiettivo comporta l'attuazione del pacchetto su clima ed energia, incluso l'accordo per il periodo successivo al 2020, nonché della legislazione vigente in materia di rifiuti ed efficienza idrica. In questo macrosettore sono evidenziati i vantaggi socioeconomici derivanti, in termini di occupazione e sviluppo, dalla transizione verso un'economia che dissocia la crescita economica dall'uso delle risorse e dell'energia e dai relativi impatti ambientali, riducendo le emissioni di gas ad effetto serra ed aumentando la competitività grazie ad efficienza ed innovazione. Tuttavia, una spinta concreta verso l'eco-innovazione impone un intervento governativo a livello di Unione e Stati membri, sulla considerazione che i mercati non agirebbero di propria iniziativa pur necessitando di un quadro di riferimento che favorisca lo sviluppo di un commercio e di soluzioni tecnologiche sostenibili in risposta alle sfide ambientali.

*Obiettivo prioritario 3. Proteggere i cittadini dell'Unione da pressioni e rischi d'ordine ambientale per la salute e il benessere.* Entro il 2050, secondo l'OCSE, l'inquinamento atmosferico urbano diventerà la principale causa di mortalità legata all'ambiente. Da tempo l'OMS raccomanda il rispetto di valori di riferimento per l'inquinamento atmosferico, puntualmente disattesi. Occorre dunque, anche per questo obiettivo, impegnarsi per garantire un significativo miglioramento della qualità dell'aria assieme a standard elevati per le acque potabili e di balneazione, non solo attraverso l'attuazione delle norme europee di riferimento, ma anche implementando ulteriori strategie per ridurre la tossicità dell'ambiente (il riferimento è principalmente alla legislazione orizzontale sulle sostanze chimiche – REACH) e l'adattamento ai cambiamenti climatici.

*Obiettivo prioritario 4. Sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione unionale in materia di ambiente.* Tra le misure di attuazione finalizzate ad una maggiore trasparenza nella gestione e diffusione delle informazioni di carattere ambientale, il programma d'azione prevede la creazione di più effi-







# Recenti sviluppi della normativa dell'Unione europea concernente il SISTEMA SCHENGEN

di GIUSEPPE MORGESE

1. Il 6 novembre 2013 sono stati pubblicati in Gazzetta ufficiale tre atti dell'Unione europea riguardanti il c.d. "sistema Schengen". Con procedura legislativa sono stati adottati il regolamento (UE) n. 1051/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali, nonché il regolamento (UE) n. 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur). Il terzo strumento normativo, non legislativo, è il regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio, del 7 ottobre 2013, che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen e che abroga la decisione del comitato esecutivo del 16 settembre 1998 che istituisce una Commissione permanente di valutazione e di applicazione di Schengen.

È ben noto come il sistema volto all'eliminazione dei controlli alle frontiere interne sia stato istituito, a partire dalla metà degli anni '80 del secolo scorso, al di fuori del quadro (allora) comunitario. L'Accordo relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, del 14 giugno 1985 ("Accordo di Schengen"), firmato da Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Francia e Repubblica federale di Germania, conteneva disposizioni programmatiche e rinviava a una successiva pattuizione per le norme di dettaglio. Queste ultime venivano concordate nella Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, del 19 giugno 1990 ("CAAS"), firmata dagli stessi Paesi. Essa prevedeva la soppressione dei controlli alle frontiere tra gli Stati parte; principi uniformi per il controllo delle frontiere esterne; norme in materia di ingresso, soggiorno e circolazione dei cittadini dei Paesi terzi (comprese alcune disposizioni relative ai richiedenti asilo); forme di coopera-

zione di polizia e giudiziaria in materia penale; e l'istituzione della banca-dati denominata Sistema d'informazione Schengen (SIS). La CAAS è entrata in vigore nel settembre 1993 e la materiale abolizione dei controlli alle frontiere interne dei Paesi contraenti (dei quali, nel frattempo, erano entrati a far parte anche Spagna e Portogallo) è iniziata nel marzo 1995. Da questo momento, il sistema Schengen si è allargato ad altri

"CFS"), comportante l'abrogazione di alcune parti della CAAS e di altre norme del predetto *acquis* sul controllo delle frontiere.

Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 2007, l'art. 77, par. 1, TFUE afferma la competenza dell'Unione a sviluppare "una politica volta a: a) garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto



Paesi comunitari ed extracomunitari. Per quanto riguarda l'Italia, l'adesione è avvenuta nel 1990 con entrata in vigore nel 1997, mentre l'effettiva eliminazione dei controlli alle frontiere si è avuta nel marzo 1998.

A partire dal Trattato di Amsterdam del 1997, in vigore dal 1999, l'*acquis* di Schengen è stato progressivamente integrato nel quadro comunitario, per arrivare tra l'altro all'approvazione del regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone ("Codice frontiere Schengen" o

dell'attraversamento delle frontiere interne; b) garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne; c) instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne". Il successivo par. 2 ricorda che, a tal fine, il Parlamento e il Consiglio adottano misure concernenti "a) la politica comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata; b) i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne; c) le condizioni alle quali i cittadini dei paesi terzi possono circolare liberamente nell'Unione per un breve periodo; d) qualsiasi misura necessaria per

l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne; e) l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne".

A oggi, le norme del sistema Schengen si applicano nei confronti di tutti gli Stati membri dell'Unione, a eccezione di Regno Unito e Irlanda (che possono scegliere di partecipare a specifiche misure in base al Protocollo n. 19 ai Trattati UE) nonché di Croazia, Cipro, Bulgaria e Romania (non ancora pronti alla loro completa applicazione); sono inoltre applicabili nei confronti di Paesi non membri quali Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera.

2. Con riguardo all'abolizione dei controlli alle frontiere interne, l'art. 2, par. 1, CAAS affermava che "[l]e frontiere interne possono essere attraversate in qualunque luogo senza che venga effettuato il controllo delle persone" (par. 1). Era tuttavia prevista "per esigenze di ordine pubblico o di sicurezza nazionale" la possibilità per una Parte contraente di "decidere che, per un periodo limitato, alle frontiere interne siano effettuati controlli di frontiera nazionali adeguati alla situazione" anche in caso di "un'azione immediata" (par. 2).

L'art. 2 CAAS è stato sostituito dall'art. 20 CFS, dal tenore simile, ai sensi del quale "[l]e frontiere interne possono essere attraversate in qualunque punto senza che sia effettuata una verifica di frontiera sulle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità", e dagli articoli da 23 a 31 CFS sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne. Quanto a quest'ultimo, si noti che la scarsa formulazione dell'art. 2, par. 2, CAAS lasciava ampia discrezionalità agli Stati nel reintrodurre tali controlli nelle più diverse occasioni – quali vertici internazionali, visite di capi di Stato e di governo, manifestazioni politiche, culturali e sportive –, con modalità di restrizione della libertà di circolazione ritenute talvolta arbitrarie. In considerazione di ciò, il Codice frontiere Schengen del 2006 aveva individuato alcune condizioni sostanziali e procedurali per limitare quella discrezionalità. Si consentiva agli Stati, infatti, di reintrodurre temporaneamente e in via eccezionale i controlli alle proprie frontiere interne solo in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o per la sicurezza interna e solo per un periodo non superiore a 30 giorni (oppure per la durata prevedibile della minaccia grave, se superiore ai 30 giorni, ma comunque non oltre quanto strettamente necessario) (art. 23).

Detti controlli potevano essere reintrodotti in base a due procedure. La prima, concernente gli "avvenimenti prevedibili", comportava il dovere di comunicare "quanto prima" la misura in via di adozione agli altri Stati e alla Commissione europea (con facoltà di quest'ultima di emettere un parere non vincolante in merito) nonché la possibilità di avviare (almeno 15 giorni prima) consultazioni in vista di un'eventuale cooperazione reciproca (art. 24). La seconda procedura, per i casi di azione urgente, permetteva in via eccezionale a uno Stato di ripristinare "immediatamente" il controllo di frontiera, con l'obbligo di avvertire gli altri Stati e la Commissione nonché di indicare i motivi che giustificavano il ricorso a questa procedura (art. 25). Altre norme consentivano di prorogare i controlli solo previa comunicazione agli altri Stati e alla Commissione (art. 26); stabilivano obblighi di informazione del

Parlamento europeo (art. 27) e del pubblico (art. 30), oltre al dovere di presentare un'apposita relazione informativa alle principali istituzioni dell'Unione (art. 29) salvo il rispetto del carattere riservato di alcuni dati (art. 31); infine, estendevano ai controlli alle frontiere interne le prescrizioni sul controllo delle frontiere esterne (art. 28).

L'applicazione delle norme del Codice del 2006, che avevano lo scopo di limitare in qualche modo la precedente discrezionalità piena degli Stati, non aveva ciò nonostante raggiunto il suo scopo. In specie, gli Stati comunicavano le misure di ripristino dei controlli alle frontiere interne con poca tempestività e motivazioni generiche, in una significativa varietà di ipotesi. A sèguito delle tensioni tra Italia e Francia del 2011 (e alla conseguente reintroduzione dei controlli alle frontiere francesi quale risposta alla decisione italiana di concedere a cittadini nordafricani permessi temporanei di sei mesi) e delle loro successive dichiarazioni congiunte dirette a ottenere ulteriori ampliamenti della discrezionalità statale in materia, la Commissione nel settembre 2011 proponeva invece di accentrare nelle proprie mani la competenza ad autorizzare quelle misure di ripristino temporaneo, la qual cosa non veniva accettata dal Consiglio durante l'iter legislativo che ha portato all'atto del 22 ottobre scorso.

Il regolamento 1051/2013 – che dispone la modifica del CFS dal 26 novembre 2013 – predilige una soluzione di compromesso tra la proposta della Commissione del 2011 e i desiderata degli Stati membri: la facoltà di autorizzare le misure di ripristino dei controlli alle frontiere risiede ancora nelle mani di questi ultimi ma solo in circostanze eccezionali, come ultima ipotesi. Il nuovo art. 23, par. 2, CFS infatti ricorda che "[il controllo di frontiera alle frontiere interne è ripristinato solo come misura di *extrema ratio*" nonché per un periodo massimo di 30 giorni o anche superiore (se prevedibile in base alle caratteristiche della minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna). La durata massima del ripristino delle frontiere interne, in caso di eventi prevedibili, è ora di sei mesi, a meno che non ci si trovi in presenza di casi eccezionali, che possono compromettere la tenuta dell'intero spazio Schengen, per i quali la proroga può arrivare fino a due anni (art. 23, par. 4). Il nuovo art. 23-bis CFS stabilisce l'obbligo in capo allo Stato interessato di valutare necessità e proporzionalità della misura, alla luce del suo probabile impatto sia sul proprio territorio sia sulla libera circolazione delle persone.

Il regolamento in esame contempla tre procedure di ripristino dei controlli. La procedura "normale", di cui al nuovo art. 24 CFS, non si discosta granché da quella prevista nel precedente testo della norma. Si segnala tuttavia, per un verso, l'obbligo del preavviso agli altri Stati e alla Commissione almeno quattro settimane prima del ripristino previsto (o in tempi più brevi, se le circostanze sono note meno di quattro settimane prima); per altro verso, la facoltà anche degli altri Stati (e non solo della Commissione) di emettere un parere sulla misura da adottare; per altro verso ancora, il termine di 10 giorni (e non più 15) prima dell'introduzione del ripristino dei controlli ai fini dell'eventuale consultazione tra i soggetti interessati. La procedura "d'urgenza" – stabilita nel nuovo art. 25 CFS e considerata eccezionale – consente a uno Stato di ripristinare immediatamente (cioè, anche senza il preavviso summenzionato) i controlli alle frontiere interne per un periodo di 10

## Libera circolazione delle persone e nuove azioni dell'UE

*La Commissione europea ha adottato un documento programmatico che delinea azioni concrete per favorire la libera circolazione delle persone all'interno dell'UE.*

*La comunicazione definisce i diritti e gli obblighi dei cittadini dell'UE e chiarisce le condizioni che i cittadini devono soddisfare per essere autorizzati alla libera circolazione e per beneficiare di assistenza sociale e delle prestazioni di*

*sicurezza sociale. Tenendo conto delle problematiche emerse in alcuni Stati membri, la comunicazione illustra inoltre le garanzie atte a contrastare abusi, frodi ed errori e definisce altresì gli strumenti di inclusione sociale a disposizione degli Stati membri e delle comunità locali che si trovano ad affrontare pressioni particolari connesse all'afflusso di cittadini dinamici dell'Unione.*

giorni al massimo, dandone contestuale e giustificata notifica agli altri Stati membri e alla Commissione. Qualora la minaccia grave perduri oltre i 10 giorni, lo Stato può decidere una proroga per periodi rinnovabili non superiori a 20 giorni ciascuno, per una durata totale non superiore ai 6 mesi e nel rispetto dei criteri dell'art. 23-bis CFS.

La terza e ultima procedura, che potremmo definire "a salvaguardia del sistema", è indicata nell'art. 26 CFS. Può essere attivata in presenza di circostanze eccezionali, che mettano a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controlli alle frontiere interne, in ragione dell'esistenza di carenze gravi e persistenti nel controllo alle frontiere esterne (e nella misura in cui tali carenze rappresentino minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna). La decisione in merito all'utilizzazione di questa procedura non spetta agli Stati bensì al Consiglio, quale *extrema ratio* nel caso in cui altre misure non abbiano prodotto risultati apprezzabili, e solo su proposta della Commissione anche sollecitata dagli Stati. Merita ricordare che, secondo l'art. 26-bis CFS, prima di adottare una simile misura il Consiglio ha il dovere di valutarne necessità e proporzionalità rispetto alla minaccia, soprattutto alla luce di alcune considerazioni indicate nella stessa norma, mentre la Commissione può chiedere ulteriori informazioni ed effettuare visite alle frontiere interessate. Il ripristino dei controlli per l'esistenza di tali circostanze "sistemiche" può essere raccomandato dal Consiglio per una durata massima di sei mesi (eventualmente prorogabile non più di tre volte, per ulteriori sei mesi al massimo) ed eseguito dagli Stati membri. Nonostante la dizione utilizzata, ci si trova in presenza di una raccomandazione "atipica", in quanto la sua mancata attuazione da parte di uno Stato comporta l'obbligo di quest'ultimo di informare la Commissione per iscritto dei relativi motivi nonché la predisposizione di una relazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio (concernente quei motivi e le conseguenze della mancata attuazione per la protezione degli interessi comuni nello spazio Schengen). Inoltre, per motivi di urgenza debitamente giustificati relativi a circostanze che rendono necessaria una proroga ma note meno di dieci giorni prima della fine del periodo di ripristino precedente, la Commissione può agire con atti di esecuzione applicabili immediatamente, fermo restando l'obbligo di presentare al Consiglio una pertinente proposta di raccomandazione entro 14 giorni.

Si segnala poi l'obbligo della Commissione e degli Stati interessati di informare quanto prima il Parlamento europeo e il Consiglio dei motivi che possono determinare l'applicazione delle nuove norme sul ripristino dei controlli interni (art. 27 CFS); più precisi obblighi di relazione a carico dello Stato ripristinante i controlli (art. 29 CFS) nonché di informazione del pubblico (art. 30 CFS); la previsione di un apposito Comitato che assiste la Commissione nell'adempimento delle sue competenze in materia (art. 33-bis CFS); e l'introduzione di un meccanismo di valutazione del novellato Codice frontiere Schengen (art. 37-bis CFS) secondo lo schema previsto nel regolamento 1053/2013 (v. *infra*).

Infine, il regolamento 1051/2013 introduce nel CFS un nuovo Capo IV-bis, relativo alle misure specifiche in caso di carenze gravi relative al controllo delle frontiere esterne, composto dall'unico art. 19-bis. Nel caso in cui una relazione di valutazione redatta in base al regolamento 1053/2013 (v.



*infra*) segnali gravi carenze nello svolgimento dei controlli alle frontiere esterne, la Commissione può raccomandare che lo Stato membro valutato vi ponga rimedio attraverso alcune misure specifiche. Qualora la negligenza sia grave e reiterata, poi, la Commissione constata che la situazione persiste e può attivare la procedura "a salvaguardia del sistema", al ricorrere delle altre condizioni. In proposito, si deve segnalare la necessità di una rettifica del regolamento 1051/2013 al fine di rinumerare la disposizione appena ricordata come art. 19-ter: il Trattato di adesione della Croazia all'Unione (GUUE L 112, 24 aprile 2012, p. 10 ss., in specie p. 76) aveva infatti già introdotto nel CFS un art. 19-bis concernente la possibilità in via transitoria per la Croazia di mantenere i valichi comuni alla frontiera con la Bosnia-Erzegovina. Si tratta quindi di un refuso del quale, al momento in cui si scrive, non è dato trovare traccia di rettifica nella Gazzetta ufficiale.

## Informazione sull'Europa: al via la seconda edizione del corso di formazione per giovani giornalisti

L'importanza dell'informazione sull'Europa è al centro degli obiettivi del secondo corso di formazione per giovani giornalisti ed è stata messa in luce nell'ambito del seminario sul giornalismo europeo organizzato dall'associazione TIA in

collaborazione con la Rappresentanza in Italia della Commissione europea, Spazio Europa, l'Associazione stampa romana, Roma Capitale, Provincia di Roma, Regione Lazio e con media partner Euractiv.it.



3. Dal canto suo, il regolamento 1052/2013 istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere, denominato "Eurosur". Esso si propone di migliorare e rafforzare lo scambio di informazioni e la cooperazione operativa tra le autorità nazionali degli Stati membri e l'Agenzia Frontex al fine di individuare, prevenire e combattere l'immigrazione clandestina e la criminalità transfrontaliera nonché di contribuire a garantire la protezione e la salvezza della vita dei migranti.

Con il sistema Eurosur si intende creare una maggiore integrazione delle informazioni in possesso degli Stati Schengen inerenti ai flussi migratori, nell'ottica di prevenire le forme di immigrazione irregolare legate o meno ad attività criminali. Il sistema si applica "alla sorveglianza delle frontiere esterne terrestri e marittime, inclusi il monitoraggio, l'individuazione, l'identificazione, la localizzazione, la prevenzione e l'intercettazione degli attraversamenti non autorizzati delle frontiere" (art. 2), ma può essere esteso anche alle frontiere aeree e

ai valichi di frontiera qualora i relativi dati siano volontariamente caricati nel sistema.

Il regolamento 1052/2013 si dichiara rispettoso dei diritti fondamentali, in particolare dei principi di *non-refoulement*, di rispetto della dignità umana e di protezione dei dati, con particolare attenzione alle speciali esigenze di alcune categorie particolarmente vulnerabili. Ciò nonostante, non viene intaccata la (considerevole) libertà degli Stati di condurre operazioni di intercettazione nella maniera ritenuta appropriata, visto che l'articolo "non si applica ad eventuali misure giuridiche o amministrative adottate una volta che le autorità competenti di uno Stato membro abbiano intercettato attività criminali transfrontaliere o attraversamenti non autorizzati delle frontiere esterne".

Lo scambio delle informazioni nell'ambito del sistema Eurosur si basa sui c.d. "quadri situazionali". Questi ultimi sono interfacce grafiche per la presentazione di dati e informazioni diretti a ottenere una conoscenza precisa della situazione lungo le frontiere esterne e nella zona pre-frontaliera. Dati e informazioni sono introdotti da ciascun "centro nazionale di coordinamento", aventi il compito di provvedere al coordinamento e allo scambio di informazioni tra tutte le autorità incaricate della sorveglianza delle frontiere esterne a livello nazionale, con gli altri centri nazionali e con Frontex. L'immissione di dati e informazioni nel sistema permette a Frontex di mantenere e aggiornare la rete di comunicazione Eurosur,

di aggiornare il quadro situazionale europeo e il quadro comune di *intelligence* pre-frontaliera (cui hanno accesso illimitato i centri nazionali di coordinamento), nonché di coordinare l'applicazione comune degli strumenti di sorveglianza (satelliti, sistemi di segnalazione delle navi nonché sensori montati su qualsiasi veicolo, imbarcazione o altro mezzo).

Non è possibile in questa sede esaminare nel dettaglio il nuovo sistema di sorveglianza, che pure si occupa dell'applicazione comune degli strumenti di sorveglianza; dell'assegnazione da parte di Frontex dei livelli di impatto (basso, medio e alto) alle sezioni di frontiera esterna in ragione delle caratteristiche degli episodi connessi all'immigrazione clandestina o alla criminalità transfrontaliera, e dei conseguenti adempimenti spettanti a ciascuno Stato in quelle sezioni; della possibilità per Frontex di cooperare e scambiare dati con altri organi, organismi e servizi dell'Unione, con organizzazioni internazionali e con Paesi terzi vicini. Ci si limita pertanto a concludere ricordando che, dal 2 dicembre 2013, Eurosur viene utilizzato da Bulgaria, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia e Finlandia; gli altri Stati dell'Unione lo applicheranno invece dal 1° dicembre 2014.

4. Infine, il regolamento 1053/2013 si preoccupa di istituire un meccanismo di valutazione e controllo dell'applicazione del sistema Schengen da parte degli Stati. Questo nuovo meccanismo si propone di rafforzare la cooperazione nell'area Schengen, attribuendo una responsabilità congiunta alla Commissione e agli Stati membri nell'attuazione delle norme del sistema. In specie, sono attribuiti alla Commissione compiti di "coordinamento globale" con riferimento all'istituzione del programma di valutazione annuale e pluriennale, all'elaborazione dei questionari e dei calendari delle visite, allo svolgimento delle visite e, infine, alla redazione delle relazioni di valutazione e delle raccomandazioni (delle quali deve inoltre assicurare il *follow-up* e il monitoraggio).

La procedura per valutare la corretta attuazione e applicazione dell'*acquis* di Schengen da parte degli Stati candidati e aderenti a Schengen è "tra pari" (*peer-to-peer*), in quanto la responsabilità per la predisposizione e l'esecuzione delle valutazioni viene attribuita sia alla Commissione sia agli Stati (ferma restando, come detto, la funzione di coordinamento globale della prima). Gli strumenti principali per la valutazione sono la somministrazione di questionari e le visite *in loco*: queste ultime sono effettuate da gruppi di esperti nei singoli Stati, riguardano di volta in volta uno specifico settore (es. cooperazione di polizia, protezione dei dati o rilascio dei visti) e possono essere effettuate anche senza preavviso. Al termine di ogni valutazione viene redatta una apposita relazione, il cui progetto viene trasmesso allo Stato valutato per eventuali osservazioni e poi anche agli altri Stati. Ciò posto, la relazione di valutazione viene adottata dalla Commissione in base alla procedura di "comitologia", e cioè con approvazione di un Comitato composto da rappresentanti degli Stati.

Le relazioni così approvate contengono raccomandazioni sui provvedimenti correttivi finalizzati a colmare eventuali carenze riscontrate durante la valutazione. Queste raccomandazioni vengono proposte dalla Commissione al Consiglio, che le può adottare e trasmettere al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali. Entro tre mesi dall'adozione delle raccomandazioni (o prima, in caso di gravi carenze), lo Stato interessato ha il compito di predisporre un piano d'azione volto a correggere ogni carenza riscontrata nella relazione. Il piano d'azione viene valutato dalla Commissione, mentre lo Stato valutato riferisce alla Commissione entro sei mesi dall'adozione delle raccomandazioni nonché ogni tre mesi fino alla completa attuazione del piano d'azione. La Commissione, a sua volta, informa periodicamente il Parlamento europeo e il Consiglio sull'attuazione del piano e/o su eventuali misure migliorative.



# Le opportunità e le sfide dell'ALLARGAMENTO dell'UE per il 2014

di MONICA DEL VECCHIO

L'adesione della Croazia all'Unione europea, avvenuta il 1° luglio di quest'anno, ha segnato una tappa ulteriore dell'allargamento dell'UE, un cammino iniziato negli anni Settanta che non ha ancora evidentemente dispiegato tutte le sue potenzialità. L'ingresso del ventottesimo Membro ha altresì riaperto i riflettori – semmai si potessero considerare spenti – sulla regione dei Balcani e sulla necessità di completare il processo di stabilizzazione dell'area.

Considerazioni simili costituiscono la premessa ed il nucleo essenziale delle valutazioni espresse dalla Commissione nella sua relazione annuale sull'allargamento dell'Unione (comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 16 ottobre 2013, Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2013-2014, COM(2013)700 def.). La relazione rende conto degli sviluppi dei negoziati con i Paesi candidati all'adesione, che al momento sono cinque (ex-Repubblica jugoslava di Macedonia, Islanda, Montenegro, Serbia e Turchia), e dei rapporti con i Paesi che l'UE riconosce come candidati potenziali, ossia l'Albania, la Bosnia-Erzegovina e il Kosovo. La Commissione delinea inoltre gli obiettivi e le priorità dell'allargamento per il 2014.

Il processo di adesione all'Unione europea è oggi più rigoroso che nel passato, essendo basato su una condizionalità “rigida ma chiara” (*strict but fair*): per divenire Membri dell'UE occorre soddisfare una serie di requisiti, aventi carattere politico, economico e normativo, definiti nel 1993 durante il Consiglio europeo di Copenhagen (si veda A. M. Romito, *Le recenti valutazioni della Commissione sul futuro allargamento dell'Unione*, in *Sud in Europa*, 2012, fasc. 3, reperibile online sul sito [www.sudineuropa.net](http://www.sudineuropa.net)). La valutazione dei requisiti e la conseguente impostazione delle trattative per l'adesione seguono attualmente un “nuovo approccio” stabilito dal Consiglio nel dicembre del 2011. Tale nuovo approccio, indicato

con l'espressione *addressing the fundamentals first*, prescrive che, nel contesto dei negoziati con i Paesi candidati, venga attribuita la massima priorità ai criteri politici, ossia al rispetto dei diritti fondamentali e dello stato di diritto, e che tali temi siano affrontati sin dall'inizio delle trattative. In questo modo, il nuovo approccio consente al Paese candidato di disporre di un tempo congruo per consolidare l'attuazione di riforme spesso difficili ma necessarie e permettere all'Unione di accompagnare questo processo con un sostegno finanziario adeguato.

L'elemento finanziario, infatti, costituisce una leva importante per favorire l'adeguamento ai criteri di Copenhagen. La concessione dei fondi avviene attraverso lo strumento di assistenza preadesione (*Instrument for Pre-Accession Assistance*, IPA), un canale unico di finanziamento che dal 2007 ha sostituito le forme di assistenza preesistenti, diverse per ciascuna area geografica.

Nel 2014 sarà lanciato il nuovo strumento di assistenza preadesione (IPA II), che finanzierà la strategia di allargamento fino al 2020. L'IPA II è stato concepito con una maggiore flessibilità, che lo renderà idoneo a rispondere alle esigenze di ciascun Paese, attraverso interventi finanziari mirati; inoltre, la semplificazione del quadro normativo e la riduzione del numero di procedure renderanno più rapida l'erogazione dell'assistenza; infine, il nuovo strumento di finanziamento si propone di realizzare una maggiore coerenza con la strategia denominata “Europa 2020”, per una crescita intelligente, sostenibile e solidale: anche i fondi per l'allargamento, infatti, saranno destinati al rafforzamento della capacità di ricerca e di innovazione nei Paesi candidati all'adesione (per ulteriori approfondimenti, si veda la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente lo strumento di assistenza preadesione (IPA II), del 7 dicembre 2011, COM(2011)838 def.).

Come ha evidenziato la Commissione,

l'assistenza preadesione rappresenta un vero e proprio “investimento nel futuro dell'UE”: essa deve, pertanto, continuare a garantire il sostegno finanziario ai Paesi che si mostrano più virtuosi nella realizzazione della strategia di allargamento. Per questo, l'IPA II concentrerà i fondi su una serie di settori prioritari e sulla definizione di politiche a lungo termine. Obiettivi chiari e indicatori realistici permetteranno di monitorare i progressi e di allocare diversamente i fondi in caso di risultati insoddisfacenti. Proprio al tema dei “risultati” ottenuti dalla strategia di allargamento nei singoli Paesi, la Commissione dedica ampio spazio nella sua relazione annuale, evidenziando altresì aspetti critici e delineando le principali prospettive di impegno dell'Unione. Riguardo a tali aspetti, emergono alcune interessanti novità, che esporremo considerando i diversi Stati terzi coinvolti nel processo di allargamento.

Il 2013 è stato un anno decisivo sul fronte delle relazioni tra l'Unione europea e la Serbia, che dal marzo 2012 è ufficialmente un Paese candidato all'adesione. La decisione del Consiglio europeo del 28 giugno 2013 di avviare i relativi negoziati (si vedano le conclusioni, doc. EUCO 104/2/13 REV 2) e l'entrata in vigore dell'Accordo di stabilizzazione e di associazione, avvenuta il 1° settembre, marcano un significativo avvicinamento della Serbia all'UE. Simili progressi sono stati favoriti dalla normalizzazione dei rapporti tra Belgrado e Pristina, agevolata a sua volta dalla conclusione di un Accordo bilaterale, il *First Agreement of principles governing the normalisation of relations*, nell'aprile 2013, rispetto al quale l'UE ha svolto un ruolo determinante: secondo la Commissione, tale storico Accordo rappresenta “un'altra prova del forte ascendente della prospettiva europea e del suo prezioso contributo a sanare ferite storiche profonde”. La normalizzazione delle relazioni ha avuto effetti positivi anche sull'allargamento dell'UE al Kosovo (così come designato dalla risolu-



zione 1244 (1999) del Consiglio di sicurezza dell'ONU e nel parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza), che al momento resta un *potenziale* candidato. Il Consiglio europeo, nella già citata riunione di giugno, ha dato il via libera all'apertura dei negoziati per l'accordo di stabilizzazione e di associazione con Pristina, avviati formalmente il 28 ottobre 2013 e che la Commissione intende concludere entro la primavera del 2014.

Importanti sviluppi si registrano nelle relazioni tra l'Unione e l'Albania. Delle dodici condizioni prioritarie per l'adesione individuate dalla Commissione nel 2010 (comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 9 novembre 2010, Parere della Commissione sulla domanda di adesione dell'Albania all'Unione europea, COM(2010)680 def.), sette possono dirsi soddisfatte e, rispetto alle altre cinque, si evidenziano progressi significativi, attestati soprattutto dalle ultime riforme del sistema giudiziario, amministrativo e parlamentare, messe in atto con l'appoggio trasversale dei partiti. Inoltre, le elezioni parlamentari di giugno, che destavano qualche preoccupazione, si sono svolte regolarmente, in un clima competitivo e con un'attiva partecipazione dei cittadini. Per tali motivi, la Commissione ha giudicato maturi i tempi per concedere al Paese delle Aquile lo *status* di candidato – posizione, tra l'altro, fortemente sostenuta dal governo italiano – e ha formulato una raccomandazione in tal senso al Consiglio, l'istituzione competente ad adottare la decisione. Sarà tuttavia necessario potenziare gli sforzi nella lotta contro la corruzione e il crimine organizzato e proseguire il cammino delle riforme nei settori della giustizia e della pubblica amministrazione. Per sostenere l'impegno dell'Albania in questo senso, la Commissione ha espresso piena disponibilità ad accompagnare il Paese attraverso un *high level dialogue*, il cui primo incontro si è svolto a Tirana l'11 e 12 novembre 2013. La Commissione ha valutato positivamente anche l'andamento delle trattative per l'adesione del Montenegro, candidato dal 2010. In questa fase, sono in corso i negoziati nel settore della *rule of law* (capitoli 23 e 24), come previsto dal nuovo approccio negoziale precedentemente richiamato. A tal proposito, infatti, nel mese di giugno sono state apportate alcune modifiche alla Costituzione che consentono una maggiore indipendenza della magistratura e una più efficace lotta alla corruzione anche ai più alti livelli; la piena ed effettiva applicazione di tali misure sarà determinante per un'agevole e spedita prosecuzione dei negoziati.

Nella relazione in commento, presentata ad ottobre, la Commissione rende conto altresì dei rapporti con la Turchia, candidata all'adesione sin dal 1999 e *partner* di indubbia importanza strategica per l'Unione. Il processo negoziale con tale Paese ha subito diverse battute d'arresto, l'ultima delle quali ha bloccato le trattative per gli ultimi tre anni. Di fronte a tale *impasse*, determinata dal mancato rispetto della condizionalità imposta dall'UE per l'adesione da parte del governo turco, la Commissione ha ribadito l'interesse per una ripresa dei negoziati e per lo sviluppo ulteriore di relazioni reciprocamente vantaggiose. Il 5 novembre 2013 si è finalmente verificata una svolta nei rapporti tra Turchia e Unione europea, rappresentata dall'apertura di un nuovo capitolo negoziale,

quello relativo alla politica regionale, che dunque si aggiunge agli altri tredici temi in discussione. Il commissario per l'allargamento, Štefan Füle, ha accolto con grande soddisfazione la ripresa delle trattative, auspicando il raggiungimento di un'intesa sui capitoli negoziali fondamentali, ossia quelli relativi allo stato di diritto. Per sostenere le necessarie riforme, la Commissione ha recentemente stanziato 236 milioni di euro, nell'ambito dei fondi per l'assistenza preadesione.

Ben più problematici restano, invece, i negoziati con FYROM, Bosnia-Erzegovina e Islanda. Le trattative con l'ex-Repubblica jugoslava di Macedonia, candidata all'adesione, beneficiano dei progressi compiuti dal Paese nella lotta alla corruzione e nell'impegno per una maggiore efficienza del sistema giudiziario. La Commissione ha infatti raccomandato, per la quinta volta, l'apertura formale dei negoziati, criticando duramente il Consiglio per non aver dato finora opportuno sèguito a tali raccomandazioni. In realtà, il processo decisionale risulta significativamente ostacolato dall'annoso ed irrisolto problema del nome di questo Stato: la maggior parte dei Membri UE lo riconoscono come "Repubblica di Macedonia", utilizzato nella Costituzione, mentre gli altri sostengono la Grecia, che rivendica l'esclusivo utilizzo della denominazione "Macedonia" che designa, secondo Atene, la regione greca settentrionale corrispondente al nucleo originario dell'antico regno di Alessandro Magno. Nell'opinione della Commissione, proprio nel contesto dei negoziati per l'adesione la disputa sulla denominazione ufficiale dello Stato troverebbe uno spazio favorevole di composizione: viceversa, la perdurante inerzia del Consiglio rischia di inasprire ulteriormente i contrasti, di mettere a rischio le riforme nel Paese candidato, nonché di minare la credibilità dell'intero processo di allargamento.

Sono in fase di stallo le trattative con la Bosnia-Erzegovina, non ancora ufficialmente candidata all'adesione. In questo caso, un importante impedimento è rappresentato dal mancato adempimento della sentenza *Sejdic-Finci* emessa nel 2009 dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha condannato il Paese per violazione dell'obbligo di non discriminazione a motivo dell'appartenenza etnica, sancito dalla CEDU. In risposta all'inerzia dello Stato, l'Unione ha sospeso l'erogazione dell'assistenza finanziaria preadesione, in applicazione del principio di condizionalità.

Anche il processo di adesione dell'Islanda all'UE ha subito una battuta d'arresto. Nel settembre 2013, il nuovo governo ha ritirato la squadra di negoziato e sospeso *sine die* le trattative. La decisione dell'esecutivo islandese sancisce, in realtà, un allontanamento iniziato già a luglio con la controversia tra Bruxelles e Reykjavik in materia di pesca nell'Atlantico nord-orientale (*the mackerel dispute*, "la controversia dello sgombro"). Il Primo ministro Gunnar Bragi Sveinsson ha annunciato al Parlamento islandese l'intenzione di stringere rapporti più stretti con l'Unione al di fuori della prospettiva dell'adesione. Di conseguenza, la Commissione ha sospeso la predisposizione dell'assistenza finanziaria che sarebbe stata erogata nel 2014.

Il breve quadro fornito evidenzia un certo dinamismo nei rapporti tra l'Unione europea e i Paesi collocati a sud-est dei suoi confini, che consente di dedurre come il processo di allargamento non possa affatto considerarsi concluso. Al di là della prospettiva più o meno chiara dell'adesione, assai rilevante appare l'effetto "persuasivo" del processo negoziale che l'Unione sta conducendo con i Paesi dei Balcani, che in diversi casi ha stimolato il meccanismo virtuoso delle riforme. Il dialogo con Bruxelles ha inoltre costituito uno spazio favorevole di discussione di temi "caldi", che impediscono una completa stabilizzazione dell'area, segnata ancora da rivalità profonde. In questo senso, occorre forse riscoprire il valore dell'intero meccanismo dell'allargamento come luogo di distensione e di ricerca di soluzioni pacifiche ai conflitti, nonché spazio di costruzione di relazioni mutualmente vantaggiose.



# COSME 2014-2020

## Il programma europeo per la competitività delle PMI

di M. IRENE PAOLINO

Prenderà il via a gennaio 2014 COSME, il nuovo programma europeo che promuove la competitività delle piccole e medie imprese sul mercato, anche internazionale, e l'accesso al credito. I 20,4 milioni di PMI europee, per la maggior parte microimprese, costituiscono l'ossatura dell'economia dell'UE e creano l'85% dei nuovi posti di lavoro. Nel 2012 il settore delle PMI ha dato lavoro a circa 86,8 milioni di persone, cifra che rappresenta il 66,5 % di tutti i posti di lavoro esistenti in Europa in quell'anno, e ha prodotto il 57,6% del valore aggiunto lordo generato dall'economia privata nei settori non finanziari. Nel contesto di una crisi caratterizzata da una profondità e da una complessità senza precedenti, le PMI dell'UE hanno dato dimostrazione della resilienza che le contraddistingue. All'inizio della crisi, nel periodo tra il 2008 e il 2011, le PMI europee si sono dimostrate notevolmente più resilienti rispetto alle grandi imprese. Tuttavia, quando la crisi si è inasprita, le PMI si sono risollevate più lentamente rispetto alle grandi imprese. Nel 2012 le PMI hanno perso circa 610.000 posti di lavoro, equivalente a un calo dell'occupazione pari allo 0,7% rispetto al 2011 e il contributo delle PMI al PIL è diminuito dell'1,3%, passando da 3.440 miliardi di euro nel 2011 a 3.390 miliardi di euro nel 2012. La differenza tra la *performance* di PMI e grandi imprese nell'intero periodo della crisi rispecchia la debolezza della domanda interna, che rappresenta un fattore essenziale per le PMI, mentre le grandi imprese hanno ottenuto migliori risultati grazie alle esportazioni.

Per potenziare l'economia reale e raggiungere maggiori livelli occupazionali, l'Europa ha bisogno di un maggior numero di imprenditori e di nuove aziende. Le piccole e medie imprese creando ogni anno oltre 4 milioni di nuovi posti di lavoro, sono la principale fonte di nuova occupazione in Europa. Nell'ottica di promuoverne la creazione e la crescita, di semplificarne la vita e di assisterle nell'accesso al credito, la Commissione europea si propone, attraverso il programma COSME, di facilitare l'accesso ai finanziamenti; creare un ambiente che favorisca la crescita e la creazione di opportunità di business; incoraggiare la creazione di una cultura imprenditoriale in Europa; incrementare la competitività sostenibile delle imprese europee; fornire un supporto all'internazionalizzazione delle piccole realtà aziendali.

Tali obiettivi saranno raggiunti fornendo le seguenti tipologie di sostegno alle imprese: l'accesso ai mercati, sia all'interno dell'UE che a livello globale; il miglioramento delle condizioni quadro favorevoli alle imprese; la promozione dell'imprenditorialità e della cultura d'impresa; l'accesso ai finanziamenti. Per quanto riguarda l'accesso ai mercati, questa attività si concretizzerà tramite servizi di sostegno alle imprese, che saranno forniti in particolare dalla rete Enterprise Europe Network - EEN, e saranno dedicati principalmente all'internazionalizzazione delle PMI, ad agevolare l'espansione imprenditoriale



e ai partenariati internazionali. Si stima che la rete europea per le imprese assisterà circa 40.000 imprese, favorendo ogni anno: 1200 nuovi prodotti, servizi o processi imprenditoriali; 400 milioni di euro di fatturato aggiuntivo per le imprese coinvolte nei progetti; l'accesso semplificato al capitale di debito, in particolare per quelle imprese che lanceranno

attività transfrontaliere, con un aumento annuo stimato di 3,5 miliardi in prestiti aggiuntivi e/o di investimento.

La rete Enterprise Europe Network fornisce attualmente servizi di sostegno alle imprese, tra cui ricerca di partenariati, servizi di trasferimento di innovazione, di tecnologia e di conoscenze, nonché servizi di internazionalizzazione, anche fuori dal mercato unico. Inoltre, la rete EEN fornirà servizi che incoraggiano la partecipazione e l'accesso delle PMI al programma COSME e ai finanziamenti europei.

Il miglioramento delle condizioni quadro sarà ottenuto fornendo assistenza agli Stati membri nel definire appropriate politiche economiche di sostegno all'attività imprenditoriale e all'attuazione degli orientamenti europei in materia, anche attraverso la riduzione degli oneri amministrativi e attività dedicate a settori specifici, in cui sono preponderanti la partecipazione delle PMI e la creazione di posti di lavoro.

Le attività di promozione della cultura d'impresa comprenderanno lo sviluppo di capacità imprenditoriali, in particolare tra i giovani e le donne, grazie anche al contributo del programma di scambi *Erasmus per giovani imprenditori*. Quest'ultimo è un programma di mobilità che consente ad imprenditori potenziali o di recente costituzione di trascorrere un periodo di tempo con un imprenditore già affermato di un altro paese. Questa mobilità ha lo scopo di aiutare gli imprenditori ad arricchire le loro esperienze, a lavorare in rete e a conoscere nuovi mercati.

Inoltre, COSME sosterrà i seguenti servizi: a) *helpdesk* sui Diritti di Proprietà Intellettuale - DPI; b) il portale per l'internazionalizzazione delle PMI; c) il programma per l'internazionalizzazione dei *cluster*; d) lo strumento di autovalutazione per misurare l'efficienza delle risorse.

Gli *helpdesk* sui DPI offrono consulenza alle imprese grazie a professionisti esperti in diritti di proprietà intellettuale, quali avvocati e dirigenti aziendali, che rispondono ai quesiti direttamente, online, o durante workshop, oppure attraverso azioni di formazione e di *e-learning*. Il servizio è attivo in paesi e regioni con mercati in espansione, in cui esistono problemi in materia di DPI di particolare importanza per le piccole e medie imprese europee.

Il portale per l'internazionalizzazione delle PMI offre informazioni sulle opportunità di espansione in paesi terzi, grazie anche all'integrazione delle informazioni sui servizi di sostegno, misure o altre fonti di informazione già presenti a livello regionale, nazionale ed europeo. Questo portale rappresenta un "punto d'accesso unico" per guidare le PMI nel loro percorso di inter-

nazionalizzazione. Il programma per l'internazionalizzazione dei cluster mira ad intensificare la collaborazione in rete di cluster e imprese, a promuovere le partnership strategiche europee di cluster per guidare la cooperazione internazionale di cluster in nuovi settori e fornire un sostegno alle PMI che competono a livello mondiale.

Lo strumento di autovalutazione per misurare l'efficienza delle risorse è stato ideato per consentire alle PMI europee di comprendere meglio i loro risultati in termini di efficienza sotto il profilo delle risorse e di individuare le misure che potrebbero essere adottate per aumentarla. Lo strumento intende offrire un sistema comune di analisi comparativa dell'efficienza delle risorse delle PMI tra paesi e settori diversi.

Il programma europeo per la competitività e la sostenibilità delle imprese si propone, infine, di alleviare il problema dell'accesso al credito, che attualmente costituisce una problematica di vitale importanza per le piccole imprese e, al tempo stesso, una leva fondamentale per aiutare le PMI a superare la crisi economica e a sbloccare il potenziale di crescita. La novità più importante del nuovo programma per le imprese, rispetto al Programma quadro per la competitività e l'innovazione 2007-2013 (CIP), di cui COSME raccoglie il testimone, è la concentrazione di ben il 60% del budget su diversi strumenti di finanziamento e sul sostegno all'internazionalizzazione delle imprese. Per quanto riguarda l'accesso ai finanziamenti, circa 1,4 miliardi di euro sono destinati al credito e al *venture capital*, ma l'impatto complessivo stimato del budget destinato alle garanzie per i prestiti e alle azioni di *venture capital*, tenendo conto dell'effetto leva, sarà di ben 20 miliardi per i prestiti e 4 miliardi per i capitali di rischio, che saranno erogati entro il 2020 a favore di ben 350.000 imprese, consentendo loro di creare o mantenere centinaia di migliaia di posti di lavoro, lanciare nuovi prodotti, servizi o processi d'impresa. Gli strumenti di accesso al credito previsti da COSME saranno di due tipi: il primo, uno strumento creditizio che offrirà alle piccole e medie imprese garanzie dirette o altre formule di condivisione del rischio attraverso intermediari finanziari, quali le banche, i fondi di mutua garanzia e i fondi di *venture capital*, per garantire crediti alle imprese fino a 150.000 euro; il secondo, lo strumento di capitale per gli investimenti in fase di sviluppo, per

cui, attraverso intermediari finanziari, saranno forniti alle PMI finanziamenti azionari rimborsabili a orientamento commerciale, principalmente sotto forma di *venture capital*.

Nel dettaglio, saranno utilizzati i seguenti strumenti finanziari: 1. *Loan Guarantee Facility (LGF)*: strumento creato *ad hoc* per rimediare alla debolezza del sistema bancario fornendo adeguate garanzie alle imprese che altrimenti non potrebbero ottenere un finanziamento, attraverso:

- garanzie per il finanziamento del debito (co-finanziamenti, leasing e garanzie bancarie). Le garanzie europee andranno a coprire al massimo il 50% del finanziamento; l'intermediario può ridurre la sua esposizione al rischio in vari modi, ma essa non potrà comunque risultare complessivamente inferiore al 20%. Le garanzie fornite all'intermediario sono soggette ad una soglia massima di responsabilità per le possibili perdite, calcolate su una base percentuale del portafoglio, tenendo conto del volume totale delle possibili perdite. In caso di perdite, le garanzie fornite copriranno interamente le perdite derivanti dal debito non onorato e dagli interessi non incassati, utilizzando in primo luogo le garanzie fornite dall'intermediario e, successivamente, nel caso in cui le prime non siano sufficienti, si utilizzeranno le garanzie europee;

- cartolarizzazione di portafogli di crediti concessi alle imprese. Il supporto a questo tipo di operazioni sarà subordinato all'impegno dell'istituzione finanziaria ad usare una significativa parte della liquidità, o del capitale smobilizzato, risultante dall'operazione, per effettuare nuovi finanziamenti alle imprese entro un periodo di tempo ragionevole.

2. *Equity Facility for Growth (EFG)*: tramite questo strumento si effettueranno investimenti in *risk capital funds*, inclusi *funds-of-funds*, che provvedano ad effettuare investimenti in PMI in stato di espansione e/o di crescita. L'orizzonte temporale previsto è di lungo termine, dai 5 ai 15 anni; il prodotto andrà ad operare tramite *venture capital investments* o *mezzanine finance*. Quest'ultimo strumento verrà utilizzato probabilmente a partire dal 2017.

Le principali tipologie di destinatari cui si rivolgerà il programma COSME sono tre: 1) imprenditori già attivi sul mercato, in particolare piccole realtà imprenditoriali che godranno di un accesso più facile ai mercati nell'UE e oltre i confini:



accesso semplificato a fondi di sviluppo, consolidamento o crescita del loro business; 2) aspiranti imprenditori, incluse donne e giovani imprenditori, che vorrebbero avviare o sviluppare un'attività autonoma e che incontrano difficoltà nel farlo, cui saranno offerti servizi e assistenza su misura durante l'impostazione dei progetti d'impresa; 3) autorità nazionali, regionali, locali degli Stati membri, che riceveranno un sostegno nell'attività di elaborazione e attuazione di un'efficiente riforma delle politiche orientate alle PMI e strumenti per migliorare il contesto per il business.

La gestione del programma COSME sarà affidata alla DG ENTERPRISE, la Direzione generale imprese e industria della Commissione Europea, mentre la gestione degli strumenti finanziari sarà una prerogativa della BEI, la Banca Europea degli Investimenti.

Le premesse per il successo del programma appena lanciato sono incoraggianti sul fronte dell'accesso al credito, se consideriamo i risultati ottenuti dal Programma CIP, cui COSME si ispira, che tramite un'azione congiunta con la BEI dal 2009 ad oggi ha consentito a circa 250.000 imprese di ottenere garanzie per prestiti e *venture capital*.

Riconoscendo il ruolo fondamentale svolto dagli imprenditori nella ripresa economica, la Commissione europea ha lanciato a gennaio 2013 il Piano d'azione "Imprenditorialità 2020", che prevede una combinazione di interventi tra investimenti, semplificazione normativa e opportunità di formazione. In particolare, il Piano pone l'accento sul ruolo fondamentale dell'istruzione e della formazione per le nuove generazioni di imprenditori e include interventi specifici per i giovani, le donne, gli anziani, gli immigrati e i disoccupati. Inoltre, affronta gli ostacoli all'imprenditorialità attraverso la definizione di misure rivolte a semplificare la creazione di *start-up* e nuove imprese o il trasferimento di attività. Il Piano d'azione per l'imprenditorialità, infatti, prevede una serie di interventi chiave, attraverso cui creare un ambiente favorevole alle imprese, tra i quali l'accesso ai finanziamenti (oltre a rafforzare gli strumenti finanziari esistenti, la Commissione propone la creazione di un mercato europeo micro-finanziario, nonché la semplificazione delle strutture fiscali. Questi interventi permetterebbero alle PMI di raccogliere fondi tramite investimenti privati diretti, come mini-obbligazioni, finanziamento pubblico e *angel investor*); il supporto durante le fasi cruciali del ciclo di vita aziendale (considerato che il 50% circa delle aziende fallisce nei primi cinque anni di vita, gli Stati membri devono dedicare maggiori risorse per aiutare le nuove imprese a superare questo periodo critico. Formazione manageriale, ricerca e sviluppo e *networking* potrebbero contribuire alla sopravvivenza delle nuove aziende); nuove opportunità commerciali nell'era digitale (considerato che le piccole e medie imprese crescono due-tre volte più velocemente quando adottano la tecnologia dell'informazione e della comunicazione, il supporto per gli *start-up* basati sul web e la formazione sulle TIC potrebbe aiutare sia gli imprenditori che hanno sposato il



web, sia le imprese più tradizionali); una seconda possibilità per gli imprenditori onesti dopo il fallimento (considerato che il 96% delle insolvenze sembra dovuta a una serie di ritardi di pagamento o altri problemi pratici e siccome i "*second starter*" hanno maggiori probabilità di successo, la Commissione ha proposto di aumentare il sostegno per dare una seconda possibilità agli imprenditori onesti falliti, abbreviando il tempo massimo previsto per la loro assoluzione giuridica a tre anni); semplificazione amministrativa (la Commissione continuerà a perseguire con determinazione la riduzione degli oneri normativi e burocratici).

La Commissione, inoltre, intende promuovere l'imprenditorialità nei segmenti specifici della popolazione, quali le donne (il dato secondo il quale le donne rappresentano solo il 34,4% dei lavoratori autonomi europei suggerisce la necessità di un maggiore sostegno nel promuovere la cultura d'impresa tra le donne), gli anziani (dal momento che gli imprenditori in pensione rappresentano un prezioso know-how che dovrebbe essere trasferito alle generazioni future per facilitare l'avviamento delle aziende); gli immigrati (il lavoro autonomo è una preziosa opportunità non solo per il potenziamento economico, ma anche per l'integrazione sociale e occupazionale degli immigrati) ed i disoccupati, che dovrebbero avere accesso a servizi di consulenza, formazione aziendale e tutoraggio.

Nel quadro del cosiddetto "*Small Business Act - SBA*", Legge sulle piccole imprese, la Commissione europea ha previsto interventi per attenuare gli effetti della crisi e dare impulso ad un intervento politico favorevole alle PMI in tutta l'Unione europea. Nel solo periodo 2010-2012 gli Stati membri dell'UE hanno attuato quasi 2.000 misure strategiche per sostenere le PMI, vale a dire una media di quasi 650 misure all'anno, e più di 70 misure per paese. La volontà degli Stati membri di migliorare il contesto delle imprese si è incentrata principalmente sulle misure per la promozione dell'imprenditorialità e di una pubblica amministrazione più favorevole alle imprese. Tra le 10 aree interessate dal programma SBA, le misure per offrire una seconda opportunità ad imprenditori falliti in precedenza sono state le meno numerose.

## La Commissione europea intensifica la lotta alla pesca illegale

*Nell'ambito delle proprie attività per contrastare la pesca illegale la Commissione europea ha identificato il Belize, la Cambogia e la Guinea come Paesi terzi non cooperanti i quali, nonostante l'intenso lavoro svolto dalla Commissione con le rispettive autorità nazionali per l'adozione di misure efficaci di gestione e di controllo della pesca, non hanno ancora avviato ai problemi strutturali, né hanno*

*dimostrato una reale volontà di affrontare il problema della pesca illegale. La Commissione propone ora al Consiglio dei ministri di adottare misure commerciali nei confronti di questi tre Paesi per colpire i vantaggi commerciali derivanti da queste attività illecite. Di conseguenza, sarà vietata l'importazione nell'UE di prodotti della pesca catturati da navi di questi Paesi.*

# NORME DI INTERESSE GENERALE

## Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (GURI)

LEGGE 27 giugno 2013, n. 77, Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011 (GURI n. 152, del 1° luglio 2013).

LEGGE 18 luglio 2013, n. 85, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 maggio 2013, n. 54, recante interventi urgenti in tema di sospensione dell'imposta municipale propria, di rifinanziamento di ammortizzatori sociali in deroga, di proroga in materia di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni e di eliminazione degli stipendi dei parlamentari membri del Governo (GURI n. 168, del 19 luglio 2013).

LEGGE 19 luglio 2013, n. 87, Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere (GURI n. 175, del 27 luglio 2013).

LEGGE 19 luglio 2013, n. 88, Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra la Repubblica italiana e la Repubblica di San Marino per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le frodi fiscali, con Protocollo aggiuntivo, fatta a Roma il 21 marzo 2002, e del relativo Protocollo di modifica, fatto a Roma il 13 giugno 2012 (GURI n. 177, del 30 luglio 2013).

LEGGE 3 agosto 2013, n. 89, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, recante nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale (GURI n. 181, del 3 agosto 2013).

LEGGE 3 agosto 2013, n. 90, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, recante disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale (GURI n. 181, del 3 agosto 2013).

LEGGE 19 luglio 2013, n. 92, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Lituania in materia di rappresentanze diplomatiche, fatto a Vilnius il 21 febbraio 2013 (GURI n. 188, del 12 agosto 2013).

LEGGE 9 agosto 2013, n. 94, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena (GURI n. 193, del 19 agosto 2013).

LEGGE 6 agosto 2013, n. 96, Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2013 (GURI n. 194, del 20 agosto 2013).

LEGGE 6 agosto 2013, n. 97, Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2013 (GURI n. 194, del 20 agosto 2013).

LEGGE 9 agosto 2013, n. 99, Conversione in legge, con modifi-

cazioni, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, recante primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti (GURI n. 196, del 22 agosto 2013).

LEGGE 9 agosto 2013, n. 100, Ratifica ed esecuzione del Protocollo d'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura relativo al funzionamento in Italia, a Perugia, dell'UNESCO Programme Office on Global Water Assessment, che ospita il Segretariato del World Water Assessment Programme, fatto a Parigi il 12 settembre 2012 (GURI n. 197, del 23 agosto 2013).

LEGGE 7 ottobre 2013, n. 112, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, recante disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo (GURI n. 236, dell'8 ottobre 2013).

LEGGE 4 ottobre 2013, n. 118, Ratifica ed esecuzione del Trattato sul commercio delle armi, adottato a New York dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 2 aprile 2013 (GURI n. 242, del 15 ottobre 2013).

LEGGE 15 ottobre 2013, n. 119, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province (GURI n. 242, del 15 ottobre 2013).

LEGGE 30 ottobre 2013, n. 125, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni (GURI n. 255, del 30 ottobre 2013).

LEGGE 8 novembre 2013, n. 128, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104, recante misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca (GURI n. 264, dell'11 novembre 2013).

DECRETO LEGISLATIVO 13 settembre 2013, n. 108, Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni derivanti dal Regolamento (CE) n. 1005/2009 sulle sostanze che riducono lo strato di ozono (GURI n. 227, del 27 settembre 2013).

DECRETO LEGISLATIVO 29 settembre 2013, n. 121, Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 204, concernente l'attuazione della direttiva 2008/51/CE, che modifica la direttiva 91/477/CEE relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi (GURI n. 247, del 21 ottobre 2013).

DECRETO-LEGGE 1° luglio 2013, n. 78, Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena (GURI n. 153, del 2 luglio 2013).

DECRETO-LEGGE 8 agosto 2013, n. 91, Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo (GURI n. 186, del 9 agosto 2013).

DECRETO-LEGGE 10 ottobre 2013, n. 114, Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione

e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione (GURI n. 238, del 10 ottobre 2013).

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 28 marzo 2013, n. 80, Regolamento sul sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione (GURI n. 155, del 4 luglio 2013).

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 26 aprile 2013, n. 82, Regolamento recante modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1998, n. 76, in materia di criteri e procedure per l'utilizzazione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale (GURI n. 166, del 17 luglio 2013).

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 4 settembre 2013, n. 122, Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 (GURI n. 251, del 25 ottobre 2013).

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 19 settembre 2013, n. 127, Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 30 novembre 1998, n. 442, concernente le norme per l'amministrazione e la contabilità della commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali (GURI n. 260, del 6 novembre 2013).

#### Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (GUUE)

Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio (GUUE L 248, del 18 settembre 2013).

Regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione (GUUE L 269, del 10 ottobre 2013).

Regolamento (UE) n. 1021/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, recante modifica delle direttive 1999/4/CE e 2000/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e delle direttive 2001/111/CE, 2001/113/CE e 2001/114/CE del Consiglio per quanto riguarda le competenze da conferire alla Commissione (GUUE L 287, del 29 ottobre 2013).

Regolamento (UE) n. 1022/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, recante modifica del regolamento (UE) n. 1093/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), per quanto riguarda l'attribuzione di compiti specifici alla Banca centrale europea ai sensi del regolamento del Consiglio (UE) n. 1024/2013 (GUUE L 287, del 29 ottobre 2013).

Regolamento (UE, Euratom) n. 1023/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, che modifica lo statuto dei funzionari dell'Unione europea e il regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea (GUUE L 287, del 29 ottobre 2013).

Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (GUUE L 287, del 29 ottobre 2013).

Regolamento (UE) n. 1051/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali (GUUE L 295, del 6 novembre 2013).

Regolamento (UE) n. 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosir) (GUUE L 295, del 6 novembre 2013).

Direttiva 2013/42/UE del Consiglio, del 22 luglio 2013, che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, per quanto riguarda un meccanismo di reazione rapida contro le frodi in materia di IVA (GUUE L 201, del 26 luglio 2013).

Direttiva 2013/43/UE del Consiglio, del 22 luglio 2013, che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto con riguardo all'applicazione facoltativa e temporanea del meccanismo dell'inversione contabile alla cessione di determinati beni e alla prestazione di determinati servizi a rischio di frodi (GUUE L 201, del 26 luglio 2013).

Direttiva 2013/38/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 agosto 2013, recante modifica della direttiva 2009/16/CE, relativa al controllo da parte dello Stato di approdo (GUUE L 218, del 14 agosto 2013).

Direttiva 2013/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 agosto 2013, relativa agli attacchi contro i sistemi di informazione e che sostituisce la decisione quadro 2005/222/GAI del Consiglio (GUUE L 218, del 14 agosto 2013).

Direttiva 2013/39/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 agosto 2013, che modifica le direttive 2000/60/CE e 2008/105/CE per quanto riguarda le sostanze prioritarie nel settore della politica delle acque (GUUE L 226, del 24 agosto 2013).

Direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari (GUUE L 294, del 6 novembre 2013).

Direttiva 2013/50/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, recante modifica della direttiva 2004/109/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, sull'armonizzazione degli obblighi di trasparenza riguardanti le informazioni sugli emittenti i cui valori mobiliari sono ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato, la direttiva 2003/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al prospetto da pubblicare per l'offerta pubblica o l'ammissione alla negoziazione di strumenti finanziari, e la direttiva 2007/14/CE della Commissione, che stabilisce le modalità di applicazione di talune disposizioni della direttiva 2004/109/CE (GUUE L 294, del 6 novembre 2013).

Decisione n. 778/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 agosto 2013, relativa alla concessione di ulteriore assistenza macro-finanziaria alla Georgia (GUUE L 218, del 14 agosto 2013).

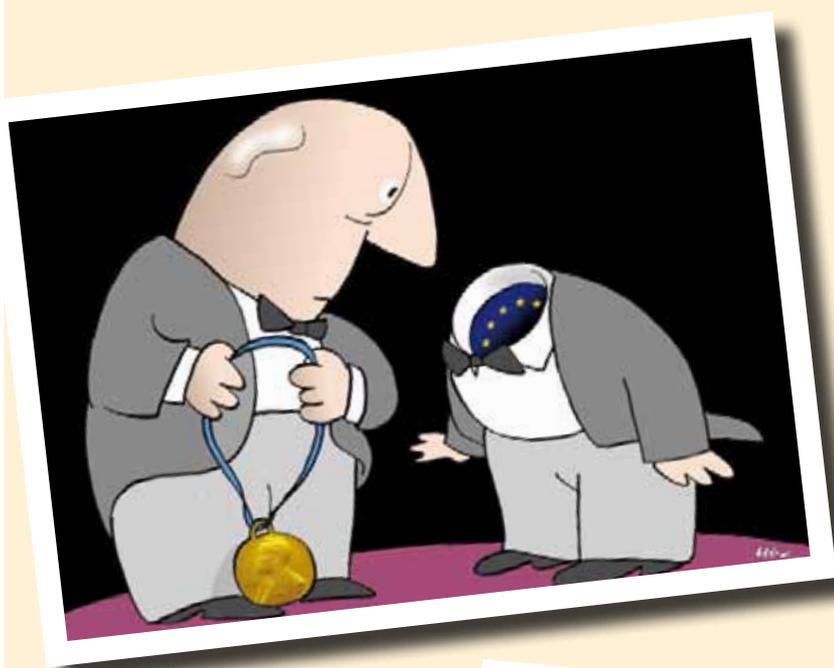
Decisione n. 1025/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa alla concessione di assistenza macro-finanziaria alla Repubblica del Kirghizistan (GUUE L 283, del 25 ottobre 2013).

Decisione n. 1082/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e che abroga la decisione n. 2119/98/CE (GUUE L 293, del 5 novembre 2013).

# Una vignetta per L'EUROPA

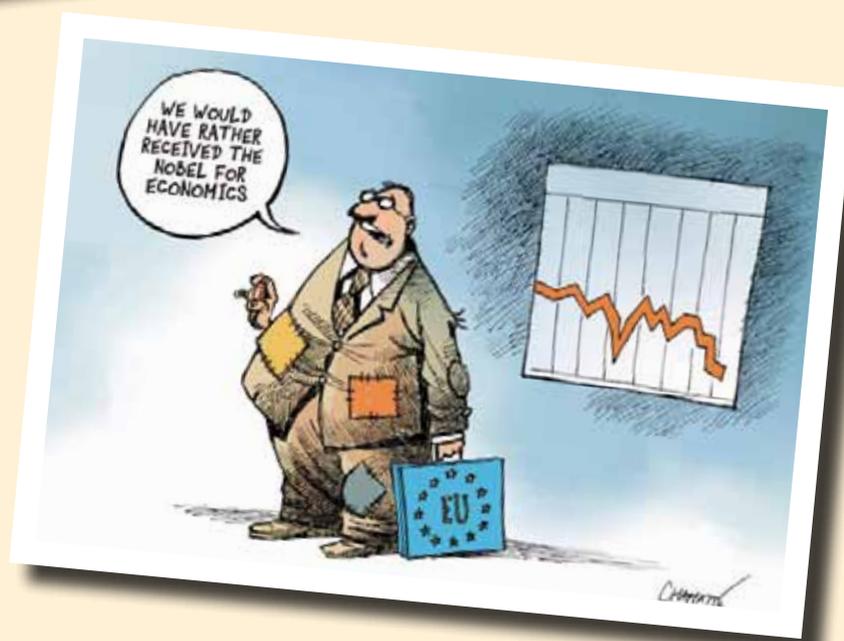
Lo scorso 6 ottobre sono state premiate le prime tre classificate del concorso *Una vignetta per l'Europa* per il 2013, promosso dalla rappresentanza in Italia della Commissione europea [http://ec.europa.eu/italia/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/italia/index_it.htm) con la collaborazione di [www.presseurop.eu/it](http://www.presseurop.eu/it) e di Internazionale [www.internazionale.it/festival/concorso-vignette/](http://www.internazionale.it/festival/concorso-vignette/).

Un'Europa senza *leadership* è il messaggio della **prima classificata** di questa terza edizione del concorso. Due sono i principali temi trattati nelle prime cinque vignette selezionate: il Nobel per la Pace assegnato all'Unione europea e la crisi economica che ha avuto ripercussioni sul sistema di welfare europeo. La scelta della giuria tiene conto del voto del pubblico espresso tra luglio e metà settembre sul sito di Internazionale. Il catalogo completo delle vignette del concorso si può scaricare — con licenza Creative Commons — sul sito della Rappresentanza in Italia della Commissione europea all'indirizzo <http://ec.europa.eu/italia/documents/catalogovignette2013.pdf>. La quarta edizione del concorso verrà lanciata nell'aprile 2014 e la premiazione si svolgerà nel prossimo ottobre.



La vignetta di **Gianfranco Uber** (pubblicata sul sito [www.radio3.rai.it](http://www.radio3.rai.it)) ritrae un personaggio senza testa — simboleggiante l'Unione europea — durante la premiazione per il Nobel per la Pace.

Il secondo classificato è il vignettista svizzero **Patrick Chappatte** (con una vignetta pubblicata da Internazionale);





# Una vignetta per L'EUROPA



Al terzo posto **Marco Gavagnin**  
(con una vignetta pubblicata sul sito [www.espresso.it](http://www.espresso.it)).

Il quarto e quinto classificati sono rispettivamente **Mario Bochicchio** ([www.siwikinews.it](http://www.siwikinews.it)) con il premio speciale del pubblico e **Paola Rollo**, rappresentante del collettivo Frankezze, che ha ricevuto il premio speciale della giuria ([www.frankezze.it](http://www.frankezze.it))



# BANDI DI GARA

## **PROGRAMMA "PROGRESS"**

### **Oggetto**

Invito a presentare proposte. Programma «Progress»: garantire le competenze per la crescita e l'occupazione.

### **Scadenza**

Termine ultimo per la presentazione: 15 Gennaio 2014

### **Riferimento**

Commissione europea – Sito Web Europa  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=987&langId=en&callId=398&furtherCalls=yes>

## **FORMAZIONE PER GLI ENTI LOCALI**

### **Oggetto**

Invito. Programma EIE – Energia Intelligente per l'Europa. Corso di formazione sulla mobilità sostenibile per gli enti locali.

### **Scadenza**

Termine ultimo per la presentazione: 23 Gennaio 2014

### **Riferimento**

[www.bump-mobility.eu/it/](http://www.bump-mobility.eu/it/)

## **ATTORI NON STATALI**

### **COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO**

### **Oggetto**

Bando per azioni volte a sensibilizzare l'opinione pubblica sui problemi dello sviluppo e promuovere educazione allo sviluppo nell'UE.

### **Scadenza**

Termine ultimo per la presentazione: 30 Gennaio 2014

### **Riferimento**

Commissione europea – Sito Web EuropeAid  
EuropeAid/134863/C/ACT/Multi

## **ACP-UE ENERGY FACILITY – NUOVO BANDO**

### **Oggetto**

Invito a presentare proposte. Miglioramento dell'accesso ai servizi energetici moderni nei Paesi target.

### **Scadenza**

Termine ultimo per la presentazione: 14 Febbraio 2014

### **Riferimento**

Commissione europea – Sito Web EuropeAid

## **ERASMUS MUNDUS**

### **Oggetto**

Invito a presentare proposte. Programma d'azione Erasmus Mundus 2009-2013. Attuazione nel 2014.

### **Scadenza**

Termine ultimo per la presentazione: 3 Marzo 2014

### **Riferimento**

GUUE C 342/5 del 22 Novembre 2013  
[http://eacea.ec.europa.eu/erasmus\\_mundus/funding/higher\\_education\\_institutions\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/erasmus_mundus/funding/higher_education_institutions_en.php)

## **PROGRAMMA DI LAVORO "CAPACITÀ"**

### **Oggetto**

Invito a presentare proposte. Programma quadro di azioni comunitarie di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione.

### **Scadenza**

Termine ultimo per la presentazione: 15 Aprile 2014

### **Riferimento**

GUUE C 330/9 del 14 Novembre 2013  
<http://cordis.europa.eu/fp7/calls>

## **ORIZZONTE 2020**

### **Oggetto**

Invito a presentare candidature per la creazione di un database di esperti indipendenti. Programma quadro per la ricerca e l'innovazione.

### **Scadenza**

Bando aperto

### **Riferimento**

GUUE C 342/3 del 22 Novembre 2013  
<http://ec.europa.eu/research/participants/portal/page/home>

## Erasmus+: più di 4 milioni di persone riceveranno borse per l'istruzione e la formazione nell'UE.

Erasmus+ è il nuovo programma dell'Unione europea approvato dal Parlamento europeo per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport, il cui avvio è previsto a gennaio 2014. Finalità del programma è quella di promuovere le competenze e l'occupabilità, nonché sostenere la modernizzazione dei sistemi d'istruzione, formazione e gioventù. Il programma è della durata di sette anni e avrà una dotazione di bilancio di 14,7 miliardi di euro, con un aumento del 40% rispetto ai livelli attuali. Più di 4 milioni di persone riceveranno un sostegno per studiare, formarsi, lavorare o fare attività di volontariato all'estero, tra cui 2 milioni di studenti dell'istruzione superiore, 650.000 studenti della formazione professionale e apprendisti nonché più di 500.000 persone partecipanti a scambi giovanili o ad attività di volontariato all'estero. Gli studenti che prevedono di seguire un corso integrale di laurea magistrale all'estero, per i quali ad oggi sono raramente disponibili prestiti o borse nazionali, potranno avvantaggiarsi di un nuovo sistema di garanzia dei prestiti gestito dal Fondo europeo per gli investimenti. Erasmus+ erogherà inoltre finanziamenti per l'istruzione e la formazione del personale e degli animatori giovanili nonché per partenariati tra università, scuole, imprese e organizzazioni non profit. I fondi messi a disposizione per il programma Erasmus+ saranno destinati per due terzi alle opportunità di studio all'estero per i singoli individui, sia nell'UE che fuori di essa, mentre il resto andrà a sostegno dei partenariati tra le istituzioni d'istruzione, le organizzazioni giovanili, le imprese, le autorità locali e regionali e le ONG. Il nuovo programma Erasmus+ combina tutti gli attuali programmi unionali nel campo dell'istruzione, della formazione, della gioventù e dello sport compreso il programma di apprendimento permanente (Erasmus, Leonardo da Vinci, Comenius, Grundtvig), Gioventù in azione e cinque programmi di cooperazione internazionale (Erasmus Mundus, Tempus, Alfa, Edulink e il programma di cooperazione con i paesi industrializzati). Ciò renderà più semplice per i richiedenti chiarirsi le idee sulle opportunità disponibili.



# SULLA SCENA EUROPEA

## INVESTIMENTI SOCIALI: VIA LIBERA ALLA RIFORMA DI COESIONE SOCIALE

Dopo le esortazioni della Commissione europea rivolte agli Stati membri a porre in cima alle priorità gli investimenti sociali e a modernizzare i propri sistemi di protezione sociale, il Parlamento europeo ha dato via libera alla riforma della politica di coesione che diventa così il principale strumento di investimento nell'economia reale europea, volta a creare crescita e posti di lavoro. Il commissario responsabile per la Politica regionale, Johannes Hahn, e quello responsabile per l'Occupazione, gli Affari sociali e l'Inclusione, László Andor, hanno espresso la loro soddisfazione per il voto in un comunicato stampa congiunto. Le nuove regole dovranno essere presto ratificate dal Consiglio dell'Unione europea. La politica di coesione investirà 325 miliardi di euro negli Stati membri e avrà come obiettivo quello di sviluppare su scala europea il tema della crescita e della occupazione nonché di affrontare le problematiche legate al cambiamento climatico, alla dipendenza energetica e all'esclusione sociale. Tra gli elementi chiave della riforma si segnalano: investimenti in tutte le regioni dell'Unione europea e nei settori chiave per la crescita, con una diversificazione degli interventi in base ai diversi livelli di sviluppo locale; riduzione della burocrazia e semplificazione dell'uso degli investimenti dell'Unione europea e, infine, rafforzamento della cooperazione transfrontaliera.

## LOTTA ALLA EVASIONE FISCALE: PROPOSTO IL NUOVO PIANO DI AZIONE

La Commissione ha presentato un piano d'azione per una risposta più efficace dell'Europa all'evasione e all'elusione fiscali. Il piano d'azione prospetta un insieme globale di misure, da attuare ora o in futuro, per aiutare gli Stati membri a tutelare la propria base imponibile e a recuperare i miliardi di euro che sono loro legittimamente dovuti. Come primo risultato immediato, la Commissione ha adottato anche due raccomandazioni per esortare gli Stati membri a intraprendere azioni immediate e coordinate su specifici problemi urgenti. La prima raccomandazione prevede una forte presa di posizione dell'Unione contro i paradisi fiscali. Attraverso l'utilizzazione di criteri comuni, gli Stati membri sono incoraggiati a individuare i paradisi fiscali e a inserirli in "liste nere" nazionali. Vengono stabilite inoltre misure specifiche per convincere i Paesi terzi ad applicare le norme di *governance* dell'Unione. La seconda raccomandazione riguarda la pianificazione fiscale aggressiva. Essa suggerisce le modalità con cui affrontare i tecnicismi e le lacune giuridiche che alcune aziende sfruttano per evitare di pagare il loro giusto contributo. Tra le altre iniziative previste nel piano d'azione odierno è incluso un codice dei contribuenti, un codice di identificazione fiscale dell'UE, un riesame delle disposizioni antiabuso contenute nelle principali direttive dell'Unione e gli orientamenti comuni per la tracciabilità dei flussi di denaro. Il piano d'azione rappresenterà, inoltre, un solido contributo dell'UE al dibattito internazionale in materia di evasione ed elusione fiscali, in particola-

re in seno all'OCSE e al G-20. In quanto tale, il piano sosterrà la posizione dell'UE nel chiedere norme più rigorose di buona *governance* fiscale a livello mondiale.

## FONDI REGIONALI: NUOVI FINANZIAMENTI ALLA REGIONE PUGLIA PER MIGLIORARE I COLLEGAMENTI FERROVIARI

La Commissione europea ha approvato l'investimento di 115 milioni di euro dal Fondo europeo di sviluppo regionale per due progetti ferroviari in Puglia. I due progetti fanno parte di un piano strategico per migliorare le infrastrutture e i servizi ferroviari nella regione e rendere i trasporti più accessibili, affidabili e sicuri. Saranno oltre 900.000 gli abitanti che beneficeranno di questi investimenti e si prevede che durante l'attuazione saranno creati oltre 2.000 posti di lavoro.

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

Direttore responsabile: Ennio Triggiani

**Comitato di direzione:**

Onofrio Introna, Marino Gentile, Alfonsino Piscichio,  
Ugo Villani

**Redazione:**

Valeria Di Comite (coordinamento), Ilaria Casu,  
Monica Del Vecchio, Micaela Falcone, Marinella Giannelli,  
Ivan Ingravallo, Giuseppe Morgese,  
Egeria Nalin, Irene Paolino, Angela Rieti, Angela Maria Romito

**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