

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

www.sudineuropa.net
info@sudineuropa.net



È IL TEMPO PER L'EUROPA!

L'editoriale di ENNIO TRIGGIANI

Si legge con crescente frequenza che, a causa delle nostre sofferenze economiche, siamo ormai "commissariati" in sede europea per condizioni e limiti impostici a seguito della nostra appartenenza all'area dell'euro. C'è che vive questa situazione molto male ipotizzando irrealistici ritorni ad una autosufficienza monetaria; altri, invece, benedicono tali vincoli non solo come inevitabile conseguenza del fenomeno globalizzazione ma anche in considerazione della nostra natura di inguaribili spendaccioni per di più privi di senso dello Stato e di una seria scala di valori.

Ebbene, ritengo che il nostro "commissariamento" dovrebbe spingersi ben al di là dei profili puramente economici ed avere un carattere squisitamente politico. Mi spiego meglio. Non penso certo ad una rinuncia delle nostre autonome prerogative democratiche e, men che meno, ad accettare il pensiero mussoliniano che gli italiani siano ingovernabili. Di dittatori palesi o mascherati il nostro Paese dovrebbe aver già piene le tasche considerati, fra l'altro, i disastrosi risultati ai quali ci hanno condotto. Ma resta il problema di ripensare le modalità per "risanare" una comunità nazionale che si rivela gior-

no dopo giorno incapace di rispondere con efficacia alle sfide del mondo contemporaneo in quanto progressivamente inidonea a trovare in se stessa le forze, anzitutto morali, per farlo.

Sbaglia, infatti, chi ritiene che la stessa capacità competitiva di uno Stato risieda soltanto nelle sue abilità economiche latamente intese; contano invece, e molto, anche altri fattori come la diffusione nella sua popolazione di valori come credibilità, serietà, affidabilità, senso del dovere, rispettabilità, solidarietà, rispetto delle diversità, onestà...

Quanto sta accadendo in questi mesi in Italia è l'ulteriore clamorosa dimostrazione del contrario. Alte autorità istituzionali ne offendono altre con pietose battute razziste trovando compaguucci di merende sempre pronti a ridimensionarne la gravità con involontaria, e forse inconsapevole, memoria dei versi di Giuseppe Giusti ("Vostra eccellenza, che mi sta in cagnesco per que' pochi scherzucci di dozzina..."). Uno Stato, dai ministri alle autorità ad esso sottoposte, che rinuncia alle proprie sovranità e decenza consentendo il "rapimento", ammantato da presunta ed inventata legalità, di una donna



Presidenza del Consiglio
Regione Puglia



Provincia di Bari



Comune di Bari



Centro di Documentazione
Europea di Bari



editoriale

**È IL TEMPO
PER L'EUROPA!**
ENNIO TRIGGIANI

1

approfondimenti

**LA CROAZIA
NELL' UNIONE EUROPEA**
DAMIR GRUBIŠA

3

Dubino II (e III) e **interesse superiore
del minore** non accompagnato
GIOVANNI CELLAMARE

6

Il processo bilaterale d'integrazione
tra cittadini e migranti al centro
dell'**Agenda sull'immigrazione**
GIANDONATO CAGGIANO

9

I nuovi atti dell'Unione europea
in materia di **asilo**
GIUSEPPE MORGESE

12

Le proposte del **Parlamento europeo**
in merito alla sua **composizione**
nella legislatura 2014-2019
IVAN INGRAVALLO

16

La libera circolazione dei **lavoratori** nell'UE
e le **discriminazioni** fondate sulla lingua
MARTINA GUIDI

18

L'opposizione all'**ingiunzione europea**
di **pagamento**
ANGELA MARIA ROMITO

21

Cittadinanza europea e diritti fondamentali.
Nuove proposte per garantire l'esercizio
dei diritti europei
VALERIA DI COMITE

23

La libera circolazione dei cittadini europei
tra **diritti fondamentali** e **pubblica sicurezza**
EGERIA NALIN

25

EMERGENZA RIFIUTI IN CAMPANIA
Dall'UE la richiesta di nuove sanzioni e
la sospensione dei fondi FESR
MICAELA FALCONE

27

Basta **violenze sulle donne!**
L'Italia ratifica la **Convenzione di Istanbul**
MONICA DEL VECCHIO

29

europe direct

Un esempio di giornalismo televisivo al servizio
dell'**informazione europea**
M. IRENE PAOLINO

31

IL CODICE EUROPEO
di buona condotta amministrativa

33

**norme di
interesse generale**

36

bandi di gara

39

Sulla scena europea

40

e di una minore con una rapidità del tutto sconosciuta alla lentezza endemica della sua struttura burocratica; con ciò confermando l'impetosa classifica che ci vede in posizione sconcertante nella classifica mondiale quanto alla tutela dei diritti fondamentali delle persone. Un Paese che nelle parole di illustri (?) suoi esponenti politici irride ad un Papa che, finalmente con coraggio ed aderenza al proprio ruolo profetico, invia a tutto il mondo un messaggio, evidentemente incomprensibile per una parte di italiani pur battezzati e cresimati, sul significato di dignità umana a prescindere dalla circostanza casuale del luogo di nascita. Uno Stato che, pur beneficiato dalla natura e dall'eccezionale ingegno di generazioni di grandi suoi cittadini, sta progressivamente portando alla distruzione, per ignoranza ed incuria, l'enorme patrimonio culturale ed artistico di cui, oggi immeritabilmente, dispone e che disprezza e rovina qualsiasi bene pubblico ritenendolo altro da sé. Un Paese che brucia gli anni di formazione anche alta dei suoi migliori giovani inducendoli a trovare all'estero il proprio futuro professionale. Per non parlare degli irrinunciabili pilastri di qualsiasi Stato di diritto messi quotidianamente in discussione per meri interessi di parte se non di persona. E così via.

Ed allora per sopravvivere è necessario farsi contaminare da un'Europa che nella maggior parte degli Stati che la compongono si rivela molto più seria e capace. Un'Europa che nei momenti di crisi non taglia i fondi per la cultura ma anzi li incrementa, che approfitta dei periodi delle vacche grasse per operare le riforme necessarie in vista dei momenti di difficoltà, che fa sentire la responsabilità di rivestire una carica pubblica costringendo alle dimissioni anche le maggiori autorità per una tesi di laurea copiata in gioventù o per il mancato pagamento dei contributi della collaboratrice domestica o ancora per il favore di un finanziamento a mero tasso agevolato (quisquilie, per noi). Ecco perché l'Italia ha estremo bisogno che il processo d'integrazione politica europea faccia rapidamente altri passi avanti. Non è solo una questione economica, ma attiene alla stessa sopravvivenza di un reale tessuto democratico. E sono convinto che questa aspirazione possa poggiare ancora su di una base consistente di italiani molto migliori della propria classe dirigente. È ormai necessario, quindi, adottare scelte strategiche definitive sul futuro nostro e delle nuove generazioni. Non è più tempo dell'Europa dei "piccoli passi", in quanto il mondo corre a ritmi vertiginosi e non è più possibile vivacchiare con decisioni sempre interlocutorie rinviando ad un domani imprecisato quel che diventa sempre più urgente decidere oggi.

Certo non è pensabile ipotizzare che i miopi egoismi nazionali, duri a morire e fonti di pericolose rinascite di vecchi populismi, possano improvvisamente scomparire per dar luogo ad una solidarietà sovranazionale generosa e lungimirante tuttora indecifrabile. Del resto non è che in gran parte dei Paesi membri si respiri aria favorevole in quest'ultima direzione, anzi. È tuttavia indilazionabile il disegno di una strategia precisa e fondata sul succedersi di precise tappe temporalmente scandite.

Ed allora, va abbandonata la politica del gambero per riprendere senza ulteriori tentennamenti il cammino iniziato oltre 60 anni fa. Il che significa sposare fino in fondo il progetto di costruzione di una Europa federata con gli Stati che ci stanno, probabilmente quelli appartenenti all'attuale Eurozona. È il tempo, concretamente, di eliminare la "zoppia" della moneta unica arricchendola delle indispensabili unioni bancaria, monetaria e fiscale, l'assenza delle quali costituisce la vera causa dei limiti evidenziati, nel momento di crisi, dall'euro. È il tempo di creare una politica estera veramente comune, superando l'ipocrisia dell'attuale PESC svuotata dall'improbabile ancoraggio al voto unanime richiesto per l'adozione delle relative decisioni. È il tempo di riprendere il grande progetto della Comunità Europea della Difesa, naufragato nel 1954 per la prevalenza degli interessi nazionali nel Parlamento francese in sede di ratifica del Trattato che l'avrebbe istituita: bisogna, quindi, creare un unico esercito europeo, dotato di adeguate risorse tecnologiche, rinunciando a quelli nazionali, formati da inutili soldati armati di sole "baionette", con il risparmio di ingenti somme da destinare al rilancio delle politiche sociali ed occupazionali. È il tempo di costruire una vera politica sull'immigrazione da legare strettamente ad un ruolo attivo e serio nei delicati e complessi problemi esistenti nella sponda meridionale del Mediterraneo. È il tempo di un grande rilancio comune delle attività di ricerca purché dotate di ingenti finanziamenti, per cominciare a dare attuazione al disegno di Europa 2020, diversamente destinato a rimanere vanamente sulla carta.

È il tempo, in altri termini, di riprendere a "costruire la storia", restituendo al "vecchio Continente" il ruolo nella Comunità internazionale che le compete. Solo così è sperabile che la cittadinanza europea diventi patrimonio consapevole, condiviso ed amato da parte popoli europei.



LA CROAZIA NELL' UNIONE EUROPEA

di DAMIR GRUBIŠA*

* Ambasciatore della Croazia in Italia

APPROFONDIMENTI

Il 1° di luglio la Croazia è entrata a far parte dell'Unione Europea dopo sei anni di un negoziato duro, ma fruttuoso. Fruttuoso non solo nel senso che ha dato il risultato finale, ma prima di tutto nel senso che il negoziato della Croazia con l'Unione Europea ha prodotto dei risultati importanti per la trasformazione della Croazia. L'Unione Europea, in questi sei anni, ha agito da catalizzatore di importanti riforme economiche, sociali e politiche.

La transizione croata dal sistema socialista verso il sistema politico liberale ha, purtroppo, subito dei duri colpi durante la prima fase dell'indipendenza croata: la guerra non voluta ma imposta ha inciso negativamente su questa transizione e l'ultimo decennio degli anni novanta ha visto il processo di transizione alterato da fenomeni negativi provocati non soltanto dalla guerra, ma anche da deviazioni politiche ed economiche che hanno lasciato una traccia profonda nella società croata.

Mi riferisco qui alla transizione della proprietà sociale, prima statalizzata e poi, nel processo di privatizzazione, distribuita con metodi poco trasparenti non ai migliori offerenti, ma a quelli che avevano i migliori appigli politici. Ne è uscita fuori una privatizzazione che non ha favorito la creazione di una nuova classe imprenditoriale, ma ha creato un sistema clientelare dipendente dal potere politico. Per cui lo smantellamento della società socialista monopartitica, e dunque autoritaria, non ha favorito una concorrenza dallo spirito imprenditoriale autentico, ma ha favorito la formazione di una classe imprenditoriale legata al partito di maggioranza, e dunque dipendente dal potere politico, motivata dagli interessi di lealtà verso questo potere decisionale e non dai sani principi della concorrenza sul mercato.

Questo è stato, d'altronde, il rapporto del Servizio di revisione sociale, che nel 2004 ha prodotto, su iniziativa del governo, un'analisi completa della privatizzazione in Croazia, nella quale è stato constatato che nel 85% delle ditte privatizzate sono state riscontrate gravi mancanze e abusi. Per non dire che la

doveva implementare questa strategia anti-corruzione. Ma questo Piano d'azione è stato giudicato, di nuovo dalla Commissione Europea, non idoneo alla situazione concreta, e perciò un nuovo Piano riveduto d'azione per la lotta alla corruzione è stato adottato nel 2008, portando ad un'azione complessa che



sola legge di privatizzazione, varata nel 1993, ha subito cinque versioni successive di modifiche e integrazioni, spesso contrastanti nella lettera e nello spirito, e che hanno reso questa legge contraddittoria ed inagibile, dunque soggetta a manipolazioni e distorsioni.

In questa difficile situazione è iniziato il negoziato della Croazia con l'Unione Europea nel 2005. Già nel 2006 la Commissione Europea ha chiesto alla Croazia di adottare una strategia per la lotta contro la corruzione, effettivamente varata poco tempo dopo, ma ritenuta insufficiente e non applicabile in quanto sprovvista di attribuzioni e di una agenda operativa. Nel 2007 la Croazia ha così dovuto varare il Piano d'azione per la lotta alla corruzione che

ha individuato i principali nodi della corruzione economica e politica, ed ha inoltre intrapreso un'attività di riforme capilari del sistema giudiziario, del mercato e della vita economica, politica e sociale. Basta dire che nel 2009 il primo ministro croato ha dato le dimissioni, per essere processato poi nel 2011 per corruzione ed infine condannato, in primo grado, ad una pena detentiva di dieci anni di carcere.

Senza l'Unione Europea ed il negoziato per far parte di essa, la Croazia non avrebbe potuto in un periodo così breve fare le riforme necessarie di un sistema pervaso da una corruzione di tipo endemico. Le riforme hanno abbracciato e inciso tutti i settori della società: la giustizia, il potere politico, il funziona-

ADESIONE CROAZIA



mento del mercato, lo smantellamento della nuova burocrazia clientelare e tutto l'ordinamento giuridico, divenuto negli anni della guerra e della privatizzazione predatoria un sistema non favorevole allo sviluppo del mercato libero e concorrenziale. L'armonizzazione del sistema legale croato con l'Unione Europea ha creato una spinta poderosa, raccolta dalla popolazione e dalle forze politiche inclini alla riforma e alla creazione di un autentico sistema liberale economico e politico e di una democrazia di tipo europeo.

L'Unione Europea ha in tal modo, attraverso il negoziato, favorito le riforme strutturali della società croata, ha favorito i processi politici che si sono articolati intorno alla richiesta della seconda transizione, cioè della "transizione della transizione". Naturalmente, questa influenza benefica dell'Unione Europea e del negoziato per la qualità di membro a pieno titolo non avrebbe potuto verificarsi senza le spinte dell'opinione pubblica croata e delle forze politiche che si sono pienamente identificate con i valori fondatori dell'unità europea, quali la pace, la democrazia, il benessere e la solidarietà sociale, nonché il rispetto dei diritti umani e il concetto di cittadinanza che prevale sull'appartenenza etnica come amalgama sociale e politico.

È stato, dunque, un duro percorso da fare, e la Croazia lo ha fatto. La Croazia che si presenta ora è perciò una moderna società europea, pienamente integrata non solo per l'appartenenza storica e culturale alla famiglia dei popoli europei, ma anche per la determinazione protesa nell'adottare i principi di cittadinanza europea e i meccanismi di atricolazione del bene comune.

In questo contesto la Croazia è diventata, attraverso un processo di armonizzazione delle leggi e dei regolamenti statutari, una società aperta anche alla concorrenza del mercato, delle innovazioni, delle idee nuove e delle sfide della modernità e del progresso. Con ciò la Croazia vuole pienamente integrarsi nel tessuto europeo e far parte di questo mercato dove circolano liberamente le persone, i capitali, le merci, i servizi e, soprattutto, le idee nuove e progressive che fanno mandare avanti la società umana. Anche in un periodo di crisi, con le sfide aperte per via della contrazione delle attività economiche, la Croazia è pronta a mettersi a confronto con l'Europa ed agevolare tutti gli scambi che possono soltanto arricchirla e portarla ad una crescita ed a uno sviluppo più spedito e condiviso.

Nei primi anni del suo cammino europeo la Croazia usufruirà di ingenti fondi strutturali e di coesione, atti a superare il divario che separa la Croazia dalle altre nazioni e membri dell'Unione Europea. Questi fondi, se gestiti e amministrati confacentemente allo scopo, daranno un impulso ulteriore alla società croata, e specialmente alle attività economiche e produttive della quali la Croazia ha tanto bisogno. Anche la Croazia ha fatto delle scelte sbagliate, dettate più dalla congiuntura e dalle illusioni del boom del benessere dell'inizio di questo nuovo secolo: molte attività produttive sono state chiuse per offrire spazio alle nuove attività commerciali, che in verità nei primi anni hanno incrementato in modo notevole

lo sviluppo del benessere e dei consumi, ma questo processo si è arrestato quando il credito bancario è venuto meno, perché una società per potersi basare sul consumismo e sullo sviluppo del commercio deve avere prima di tutto una solida base produttiva. E la Croazia ha, purtroppo, convertito molte delle sue industrie, fabbriche e officine in centri commerciali a aree edilizie, forieri del nuovo benessere senza fondamento reale. Ora la Croazia, grazie anche a questo prender parte alla formulazione delle politiche comuni europee in qualità di membro, si sta rivolgendo verso i settori produttivi che possono superare la stagnazione e la crisi che non è soltanto alimentata da scelte sbagliate autoctone, ma che risente della condizione precaria dell'economia mondiale e della crisi, non ancora pienamente superata, del settore produttivo sia nel mondo che in Europa. La Croazia vuole contribuire alla ripresa dell'Europa con il suo valore aggiuntivo, con i suoi vantaggi comparati con i quali può dare un contributo specifico alla ripresa europea. In questo campo, la Croazia è aperta per uno scambio tout-court con l'Italia, il suo principale partner economico nonché amico e partner politico, specialmente in quelle iniziative che mirano a trovare forme nuove per la cooperazione regionale e subregionale nell'Europa unita, quale è la iniziativa per la creazione della macro-regione Adriatico-Ionica. La Croazia può contribuire ad una cooperazione economica offrendo delle potenzialità nel campo produttivo, nel settore dell'agricoltura, nell'uso delle sorgenti idriche, in un ambiente non inquinato che favorisce l'uso delle energie alternative, e specialmente nei settori agroalimentari e del turismo, che sono una fonte di stimolo anche per la pluralità di settori economici che confluiscono nell'offerta turistica.

La Croazia ambisce a diventare un membro attivo dell'Unione Europea che si identifica nei valori europei e nelle politiche comuni europee, conscia che il processo di allargamento dell'Unione Europea non deve finire con l'entrata della Croazia nell'Unione Europea. Anzi, per la Croazia e per il suo interesse vitale di sicurezza, ma anche di una cooperazione economica ulteriore con i suoi vicini, l'allargamento verso l'est, verso l'area dei Balcani diventa un imperativo. E in questo campo che la Croazia vuole adoperarsi, unitamente con l'Italia, affinché questo processo venga continuato con reciproco profitto e vantaggio. Inoltre, la storia ha insegnato proprio alla Croazia quanto sia importante questo legame con l'Europa che la Croazia vorrebbe ancora più unità, ancora più federale, proprio per confrontare le sfide del mondo moderno, siano esse economiche o politiche, ma anche per dare ai propri cittadini più spazio per partecipare alle decisioni prese in comune, alle decisioni che non possono essere fatte solo a livelli di misure economiche e finanziarie senza la piena legittimità democratica e la partecipazione dei cittadini. Entrando nell'Europa unita, la Croazia mira a far parte di una Europa più forte, una Europa più federale, una Europa più cittadina e più democratica, nell'interesse non solo della Croazia e delle sue genti, ma nell'interesse del futuro, della pace e del progresso di tutta l'umanità.

TRASPORTO MARITTIMO: l'iniziativa "Cintura Blu"

Lo scorso mese di luglio la Commissione europea ha presentato l'iniziativa "Cintura blu" al fine di snellire la regolamentazione del commercio marittimo e semplificare le procedure di spostamento via mare per il trasporto merci. A fronte delle numerose lamentele degli esportatori sui lunghi e dispendiosi iter burocratici relativi allo sdoganamento delle merci spedite via nave da un Paese all'altro, la Commissione ha ritenuto di proporre questo piano di azione. Contrariamente a quanto lo spirito europeo di cooperazione ed integrazione sembra suggerire, la mobilità dei trasporti navali in Europa è ancora soggetta a molteplici ostacoli. Le misure contenute nella "Cintura Blu" mirano a creare uno spazio unico del trasporto marittimo

attraverso l'alleggerimento delle procedure amministrative di sdoganamento. Entro la fine dell'anno la Commissione presenterà un manifesto elettronico – armonizzato e coordinato fra tutti i membri dell'UE – in grado di indicare velocemente la diversa provenienza dei vari carichi mercantili trasportati attraverso i mari dell'Unione. In definitiva, l'idea è espandere il mercato unico allo spazio marittimo dell'Unione europea, che acquisirebbe maggiore interesse agli occhi degli imprenditori e degli investitori internazionali. Agevolazioni di questa portata potrebbero rivelarsi essenziali per rinvigorire l'economia nel Mar Mediterraneo e per massimizzare la ricchezza generata dal commercio navale.

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

ARTICOLI

BRUNO NASCIMBENE

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 MENGOLZI

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 leggi 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

ANNO VIII, n. 2, 2013

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

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

Libri ricevuti

Indice degli autori



Dublino II (e III) e interesse superiore del minore non accompagnato

di GIOVANNI CELLAMARE*

* Professore ordinario di Diritto internazionale,
Università degli studi di Bari Aldo Moro

Dopo lunghi e complessi negoziati, il 12 giugno 2013, il Parlamento europeo ha approvato un "pacchetto" di atti che riformano alcuni settori della disciplina del sistema europeo d'asilo. In quegli atti si è tenuto conto delle indicazioni fornite in materia dalla Corte di giustizia; così, in particolare, per quanto riguarda la tutela delle persone vulnerabili. In tal senso, possono qui sinteticamente ricordarsi l'innovata disciplina delle procedure di identificazione e di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, insieme ad altre norme che ne rafforzano la tutela (v., ad esempio, gli articoli 7 e 25 della riformata direttiva procedure; l'art. 11 dell'atto di rifusione della c.d. direttiva accoglienza). Invero, già nel c.d. Programma di Stoccolma (2010, punto 9) era auspicata "un'attenzione particolare" a favore dei "bambini in situazioni particolarmente vulnerabili", tra cui i minori non accompagnati. La qual cosa ha inciso sull'elaborazione del "Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014)", che suggerisce, in materia, un approccio fondato sui seguenti tre pilastri: la prevenzione della migrazione a rischio; l'accoglienza, con garanzie procedurali nell'UE; l'individuazione di soluzioni durevoli a favore delle persone di cui si tratta. Richiamando celebri atti che operano a tutela dei diritti individuali, in quel Piano, la Commissione precisava che "questo approccio comune dovrebbe essere basato sul rispetto dei diritti del minore sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE e dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo"; in particolare sul principio dell'interesse superiore del minore. Giacché posto dalla Carta dei diritti fondamentali (art. 24, par. 2: "In tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente"), alla quale è conferito lo stesso valore giuridico dei Trattati (art. 6, par. 1, TUE), il principio in parola funziona come parametro di riferimento nor-

mativo nell'interpretazione e applicazione degli atti pertinenti dell'Unione. La disposizione contenuta nell'art. 24, par. 2, della Carta esclude ogni dubbio sull'operare nel diritto dell'UE di quel principio, come è noto, già previsto dalla Convenzione delle NU del 1989 (art. 3, par. 1). Invero, per effetto dell'art. 78, par. 1, TFUE (insieme ad altri noti trattati internazionali sui diritti dell'uomo), quella Convenzione, della quale sono parte tutti gli Stati membri dell'UE, viene a porsi come atto normativo di cui va tenuto conto in vista della predisposizione della disciplina dell'Unione nel settore dell'asilo: ribadendo quanto precedentemente previsto dall'art. 63, n. 1, TCE, la norma adottata a Lisbona precisa che la politica dell'Unione in materia di asilo deve essere conforme alla Convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati e al suo Protocollo, e agli altri "trattati pertinenti". Ora, non pare dubbio che tra questi ultimi debba essere ricompresa, per l'appunto, la Convenzione delle NU sui diritti del fanciullo, posto che la stessa reca norme che incidono sulla posizione dei minori asilanti: si pensi all'art. 22 a tutela dei fanciulli i quali cercano di ottenere lo status di rifugiato, con il previsto obbligo di collaborazione degli Stati parti della Convenzione per ricercare i genitori o altri familiari di ogni fanciullo rifugiato al fine di ottenere le informazioni necessarie per ricongiungerlo alla sua famiglia (norma sostanzialmente ripresa nell'art. 23 della Carta africana su i diritti e il benessere del fanciullo del 1990). Quell'incidenza è da ricollegare anche al principio generale dell'interesse superiore del minore, che informa di sé altresì la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori del 1996. Il valore da riconoscere allo stesso è stato posto in luce dal Comitato dei diritti del fanciullo e ampiamente esaminato in dottrina: in particolare, la "primary consideration" di quell'interesse, in vista "di short and long term solution" nella materia di cui si tratta, è stata efficacemente sottolineata da quel Comitato

nel General Comment n. 6 relativo, per l'appunto, al trattamento dei bambini non accompagnati o separati al di fuori del loro Paese di origine.

Or bene, siffatta "consideration" è presente negli atti inizialmente richiamati; in particolare, essa opera nel riformato regolamento che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo. Le norme contenute nell'atto in parola, che sostituirà il vigente regolamento c.d. Dublino II, recano risposte ad alcuni problemi interpretativi sollevati dalle norme di quest'ultimo.

Su uno di tali problemi si è soffermata la Corte di giustizia dell'UE nella sentenza resa, a titolo pregiudiziale, il 6 giugno 2013, in causa C-648/11 (*The Queen, su istanza di MA, BT, DA c. Secretary of State for the Home Department, con l'intervento di: The AIRE Centre - Advice on Individual Rights in Europe*). Trattandosi di decisione attesa anteriormente all'adozione del nuovo regolamento, uno statement comune al Parlamento europeo e al Consiglio aveva invitato la Commissione a tener conto delle future indicazioni della Corte (Conseil de l'Unione européenne, Asile 129 Codec 2520 OC 601, del 14 dicembre 2012, par. 4).

Si ha riguardo a una fattispecie nella quale il giudice a quo era stato chiamato a decidere su dei ricorsi presentati nell'interesse di alcuni minori stranieri non accompagnati (anche "msna"), in opposizione al decretato trasferimento degli stessi verso altri due Stati membri considerati competenti a esaminare le domande di asilo, giacché destinatari per primi delle domande di asilo da parte degli stessi minori. In una siffatta specie, la Corte ha chiarito, su richiesta del giudice di merito, quale sia, ai sensi dell'art. 6 del regolamento Dublino II, lo Stato membro competente a esaminare la domanda di asilo presentata dai msna (come definiti dall'art. 2, lett. h).

La stessa disposizione indica come Paese competente quello nel quale si trovi legalmente un familiare (giusta il significato da riconoscere a tale espressione in base all'art. 2, lett. i), purché il ricongiungimento sia nell'interesse del minore. In assenza di familiari, è competente lo Stato in cui il minore abbia presentato la domanda, senza ulteriore indicazione: senza precisare, cioè, se, in presenza di più richieste di asilo, la domanda da prendere in considerazione sia o no quella presentata "per la prima volta". La qual cosa non è priva di rilievo, posto che, come rilevato dal giudice a quo, una siffatta locuzione è bensì presente nell'art. 5 del medesimo regolamento.

Or bene, considerata la condizione particolarmente vulnerabile dei msna; posto altresì che lo scopo del regolamento è di favorire procedure celeri di esame delle domande di asilo, nonché di evitare, nell'interesse superiore del minore, trasferimenti del medesimo da uno Stato membro ad altro Stato membro, la Corte ha statuito che lo Stato competente a esaminare la domanda di asilo è quello in cui il minore si trovi attualmente, dopo aver presentato la stessa. Questa conclusione, ha osservato la Corte, è in linea con una lettura del regolamento alla luce del citato art. 24, par. 2, della Carta dei diritti.

Su queste basi, ha aggiunto la Corte, gli Stati membri possono considerare irricevibili, ai sensi dell'art. 25 del regolamento 2005/85/CE (sulle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato), le domande di asilo che duplichino quelle già respinte con decisione definitiva dalle autorità di altro Stato membro.

Con riferimento a quanto precede, possono svolgersi alcune considerazioni.

La prima è suggerita dall'osservazione che il criterio inizial-

mente indicato dall'art. 6, cit., come è facile scorgere, appare volto a favorire il ricongiungimento del msna con i suoi familiari. La qual cosa richiama alla mente l'art. 8 CEDU, sul diritto alla vita privata e familiare, posto che, per indicazione della Corte di Strasburgo, detta norma è suscettibile di svolgere effetti favorevoli ai ricongiungimenti familiari. Lo stesso diritto è previsto anche dall'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali, da intendere, giusta l'art. 52, par. 3, di questa, secondo la portata e il significato conferiti al diritto convenzionale; con conseguente incidenza in materia, cioè, della giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Ciò posto, in argomento va ricordato che, per indicazione della medesima Corte, in procedure riguardanti i minori il decorso infruttuoso del tempo può avere conseguenze irrimediabili per le relazioni tra il bambino e il genitore che non viva con lui o lei (sentenza del 25 gennaio 2000, relativa all'affare Ignaccolo-Zenide c. Romania, par. 102), così determinandosi una violazione dell'art. 8 CEDU. Su queste basi, è da ritenere che, nell'esame di domande di asilo di msna che portino al funzionamento del criterio in parola, la rilevata esigenza di procedure celeri appare rafforzata grazie all'operare nel diritto dell'Unione, per l'appunto, degli articoli 8 CEDU (cui l'Unione aderisce: art. 6, paragrafi 2 e 3, TUE) e 7 della Carta dei diritti, da intendere quest'ultimo nel senso già indicato. E di ciò devono tener conto le autorità competenti.

In secondo luogo, da quanto precede risulta l'incidenza dell'interesse superiore del minore nell'individuazione dello Stato di sua residenza, dopo avervi presentato la domanda di asilo, quale Stato competente a esaminare la stessa. In definitiva, proprio in considerazione del ruolo, quale già segnalato, da riconoscere a quel principio, il funzionamento dell'art. 6



del regolamento Dublino II (ripreso, con svolgimenti più dettagliati nell'art. 8 dell'atto di rifusione) va inteso alla luce di quello stesso principio: (non solo il criterio del ricongiungimento familiare, ma) anche la scelta dello Stato di residenza deve essere sottoposta alla verifica che la medesima scelta non abbia effetti contrastanti con l'interesse superiore del minore. Ciò risulta dalla sentenza della Corte ed è stato previsto nell'atto di rifusione. In effetti si tratta di un'indicazione generale circa la necessità che ogni provvedimento (e azione) di cui sia destinatario il minore costituisca oggetto di verifica in vista del suo interesse superiore (cfr. l'art. 6, par. 1, del regolamento di rifusione del regolamento Dublino II)

È dunque evidente la rilevanza, per le autorità competenti, di criteri che contribuiscano a delineare quale possa essere l'interesse superiore del minore (non in astratto ma) nel caso di specie; la qual cosa presuppone, evidentemente, una procedura che consenta di approfondire quale sia l'interesse del minore in vista della decisione che determini lo Stato membro competente a esaminare la domanda di asilo. In tal senso, vale la pena di seguire da vicino l'art. 12, par. 1, del regolamento 1560/2003 (sulle modalità di applicazione del regolamento Dublino II): "ove la decisione di affidamento di un minore non accompagnato a un familiare che non sia il padre, la madre o il tutore rischi di creare difficoltà particolari, specie quando l'adulto in questione risieda fuori dalla giurisdizione dello Stato membro in cui il minore ha richiesto asilo, è agevolata la cooperazione fra le autorità competenti degli Stati membri, in particolare le autorità o gli organi giurisdizionali preposti alla tutela dei minori e sono assunte le misure necessarie perché dette autorità possano pronunciarsi con cognizione di causa sulla capacità dell'adulto o degli adulti interessati di prendersi carico del minore nell'interesse di quest'ultimo". Non è possibile in questa sede soffermarsi compiutamente sui criteri di cui si tratta, che, invero, non possono essere confusi con il trattamento a favore dei minori, già raccomandato dalla risoluzione del Consiglio, del 26 giugno 1997, sui minori non accompagnati, cittadini di Paesi terzi.

Limitandoci ad alcuni spunti tratti dagli atti precedentemente considerati, un'indicazione su quell'interesse può derivare, anzitutto, dalla percezione che dello stesso abbiano i soggetti interessati. Ciò è suggerito dall'art. 24, par. 1, della Carta: i bambini "possono esprimere liberamente la propria opinione; questa viene presa in considerazione sulle questioni che li

riguardano in funzione della loro età e della loro maturità". Si noti che quanto osservato è coerente con l'eventuale funzionamento del riferito criterio della scelta del Paese di residenza, posto che proprio le autorità di questo Paese possono assumere immediatamente le informazioni dal minore. Anche l'art. 23, par. 2, dell'atto di rifusione della direttiva sulle condizioni di accoglienza delle persone in cerca di protezione internazionale individua nelle "views of the minor in accordance with his or her age and maturity" un criterio volto a determinare i "best interests of the child". Al ruolo dell'opinione espressa dai bambini ha fatto riferimento, nelle sue conclusioni, l'Avvocato generale Pedro Cruz Villalón, richiamando, a tal fine, precedenti indicazioni della stessa Corte, ancorché rese in una causa in materia di competenza, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in ipotesi di sottrazione internazionale di minori (sentenza del 22 dicembre 2010, causa C-491/10 PPU, *Joseba Andoni Aguirre Zarraga c. Simone Pelz*, punto 64 ss.). In effetti, la presa in considerazione di quelle "views" (disciplinate in generale per i richiedenti asilo dall'ampio art. 5 del regolamento di riforma del sistema Dublino II) consente di valutare la posizione propria del minore di cui si tratta, come a suo tempo raccomandato dal Comitato dei diritti del fanciullo.

Altro criterio che può contribuire a comprendere quale sia l'interesse superiore del minore è dato dalla presa in considerazione dei bisogni del fanciullo a lungo termine; e dunque non solo delle sue esigenze immediate: in altri termini, avendo di mira soluzioni stabili per il futuro del fanciullo. In tal senso depongono le indicazioni del Comitato dei diritti del fanciullo ("long term solution") e del Piano d'azione prima richiamati (lì dove si parla di individuazione di soluzioni durevoli); nonché, nel loro complesso, i fattori elencati dall'art. 23, par. 2, cit.: "In assessing the best interests of the child, Member States shall in particular take due account of the following factors: (a) family reunification possibilities; (b) the minor's well-being and social development, taking into particular consideration the minor's background; (c) safety and security considerations, in particular where there is a risk of the minor being a victim of human trafficking; (d) the views of the minor in accordance with his or her age and maturity" (corsivi aggiunti). Siffatti criteri appaiono congruenti con la natura flessibile del parametro di riferimento normativo dell'interesse superiore del minore.

Situazione in Ungheria

Il 3 luglio 2013 il Parlamento europeo è, finalmente, tornato ad occuparsi della situazione dei diritti fondamentali e delle libertà democratiche in Ungheria, dopo le sue risoluzioni del 2011 e del 2012. L'Assemblea, riunita in sessione plenaria, ha approvato una lunga e assai circostanziata risoluzione di forte critica e disapprovazione del comportamento del Governo e della maggioranza parlamentare ungherese, che negli ultimi tre anni hanno proceduto a modificare radicalmente e a più riprese, in modo poco trasparente e in senso anti-democratico, la Costituzione e numerose leggi fondamentali di questo Stato, mettendo a rischio il rispetto dei valori dell'Unione europea, i diritti previsti dalla Carta dei diritti fondamentali e quelli tutelati dalla CEDU.

Nella risoluzione approvata il 3 luglio il Parlamento, rifacendosi anche a osservazioni in precedenza formulate da altre istituzioni dell'Unione europea (Commissione, Consiglio, Corte di giustizia; il Parlamento ha anche criticato il silenzio del Consiglio europeo) e da altre organizzazioni e enti internazionali (OSCE, Consiglio d'Europa, organi dell'ONU specializzati nella tutela dei diritti umani), ha denunciato l'attitudine delle autorità ungheresi con riferimento ai seguenti settori: libertà di religione, diritti degli appartenenti a minoranze, pluralismo dei mezzi d'informazione, riforma della legge elettorale, indipendenza del sistema giudiziario, separazione dei poteri. Il Parlamento non mette in dubbio il diritto di ogni Stato membro di modificare la propria Costituzione, ma ciò che sta avvenendo in Ungheria non ha precedenti tra gli Stati dell'Unione europea, per le modalità con cui le modifiche vengono approvate, tanto

che il Parlamento "deplora che le summenzionate modifiche costituzionali abbiano determinato un evidente indebolimento del sistema di equilibri istituzionali richiesto dallo Stato di diritto e dal principio democratico della separazione dei poteri".

Il Parlamento europeo, nonostante ciò, non ha però deciso, come sarebbe opportuno e da tempo necessario, di utilizzare i poteri che gli sono riconosciuti dall'art. 7, par. 1, TUE, di formulare nei confronti del Consiglio una proposta motivata in merito alla constatazione dell'esistenza di un evidente rischio di violazione da parte di uno Stato membro dei valori sanciti dall'art. 2 TUE, ma ha scelto di indicare dettagliatamente alle autorità ungheresi le misure da intraprendere, esortandole "ad attuare il più rapidamente possibile tutte le misure che la Commissione, in quanto custode dei Trattati, riterrà necessarie ai fini del pieno rispetto del diritto dell'UE", nonché a conformarsi alle decisioni della Corte costituzionale ungherese e a dare attuazione alle raccomandazioni del Consiglio d'Europa e di altri organi internazionali per la tutela dei diritti fondamentali, in tempi quanto più possibile brevi. Il Parlamento si è peraltro riservato di chiedere alla sua Conferenza dei presidenti di valutare l'opportunità di ricorrere ai meccanismi previsti dal Trattato, incluso l'art. 7, par. 1, TUE, nel caso in cui le risposte delle autorità ungheresi risultino non conformi ai "requisiti" (che sono in effetti i "valori") di cui all'art. 2 TUE. L'auspicio è che la scelta del Parlamento europeo di non ricorrere direttamente all'art. 7, par. 1, non appaia alle autorità ungheresi come un segnale di debolezza.

Il processo bilaterale d'integrazione tra cittadini e migranti al centro dell'Agenda sull'immigrazione

di GIANDONATO CAGGIANO*

* Professore straordinario di Diritto dell'Unione Europea, Università di Roma Tre

1. Niente può fotografare meglio le “ragioni dell'integrazione” di quanto affermato dal Ministro Cécile Kyenge: “Sono nera e italo-congolese e ci tengo a sottolinearlo. Dentro di me ci sono due Paesi. Non sono di colore, sono nera, lo dico con fierezza. (...) L'Italia non è un Paese razzista, ha una cultura dell'accoglienza ben radicata, ma c'è una non-conoscenza dell'altro, non si capisce che la diversità è una risorsa”. Il Ministro ha dovuto difendersi al Parlamento europeo dagli attacchi di Borghezio (espulso per le sue affermazioni dal Gruppo EDF), dichiarando, tra l'altro, di essere in possesso soltanto della cittadinanza italiana e non di essere pertanto un ministro “straniero”.

È evidente che occorre una rapida crescita di consapevolezza della tematica nell'opinione pubblica e una corretta educazione alla diversità culturale e al contesto multi-etnico dell'Europa. Non bastano le norme europee e nazionali a combattere xenofobia e razzismo, considerato che le posizioni estremistiche sono ormai rappresentate anche nei parlamenti di molti Stati membri dell'UE. La storia recente delle rivolte nelle periferie di grandi città europee a forte concentrazione di immigrati (Parigi 2005, Londra 2011, Stoccolma 2013), oltre a manifestare un segnale di diffuso disagio sociale, rischia di collegare sempre di più l'immigrazione all'insicurezza. I disordini, originati in realtà da un mix di forze antagoniste, hanno attirato l'attenzione sulla partecipazione degli immigrati alla vita della società di accoglienza ed hanno ri-acceso il dibattito sui limiti dell'integrazione raggiunta fra stranieri e cittadini anche in Stati europei che dispongono di un sistema avanzato di *welfare*.

La definizione di integrazione nel nostro ordinamento è contenuta nel “pacchetto sicurezza” (l. del 15 luglio 2009, n. 94 che modifica il Testo Unico sull'immigrazione – D. lgs. del 25 luglio 1998, n. 286): “ai fini di cui alla presente legge si intende per integrazione quel processo finalizzato a promuovere la convivenza

dei cittadini italiani e di quelli stranieri nel rispetto dei valori sanciti dalla costituzione italiana impegnandosi reciprocamente a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società” (art. 4 bis).

I principi ispiratori della politica dell'integrazione italiana hanno avuto una prima codificazione formale nella Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione, risultato dell'iniziativa del ministro dell'Interno Amato (in *GURI*, 15 giugno 2007). La Carta ha il valore di direttiva generale per l'Amministrazione dell'Interno, la cui azione dovrà ispirarsi ai valori ivi contenuti e orientare, di conseguenza, le relazioni con le comunità di immigrati e religiose, nella prospettiva dell'integrazione e della coesione sociale.

2. A livello dell'Unione europea sinora è stato attribuito un ruolo secondario alla questione dell'integrazione dello straniero/cittadino di uno Stato terzo/migrante nello Stato di accoglienza.

I *Principi di base sull'integrazione*, adottati dal Consiglio GAI nel 2004, si riferiscono ad un processo bilaterale, che coinvolge i migranti e, al contempo, i cittadini nazionali. Il processo riguarda specifici diritti e doveri degli immigrati nei confronti dello Stato di residenza, che è obbligato a creare le condizioni per la piena partecipazione economica, sociale, culturale e politica. Resta però ancora difficile l'identificazione del contenuto dell'obbligo dello Stato di accoglienza di garantire “un equo trattamento” allo straniero durante la permanenza nel suo territorio.

Al riguardo, l'Unione europea procede in modo pragmatico senza un quadro giuridico chiaro e definito per l'opposizione degli Stati membri che non intendono trasferire la sovranità in una materia così sensibile. La maggior parte delle norme adottate a livello europeo hanno, infatti, per oggetto le condizioni di ingresso e l'uscita coercitiva degli immigrati dal territorio nazionale, mentre le misure dell'integrazione sono disper-

se in un reticolo di disposizioni legislative ed esecutive, soprattutto a livello nazionale. Nell'attuazione dei Principi comuni di base dell'integrazione si riscontrano normative e strategie nazionali collegabili alle diversità di tradizioni di ciascuno Stato membro sulla base del principio di sussidiarietà. Tuttavia, buona parte delle misure nazionali sono invece influenzate soprattutto dall'impostazione politico-ideologica dei governi e dalla evoluzione dell'opinione pubblica.

Da più di un decennio la priorità dell'azione legislativa a livello europeo è stata rappresentata dal contrasto all'immigrazione irregolare. Del resto, anche la normativa sull'immigrazione legale è prevalentemente orientata agli aspetti dell'ammissione per motivi di lavoro, dell'ingresso per ricongiungimento familiare e dell'espulsione dello straniero. Qualche norma sull'integrazione è compresa nelle direttive adottate dall'Unione che prevedono la facoltà di misure restrittive, rimesse alla discrezionalità dei legislatori nazionali, per sottoporre a condizioni giuridiche l'accesso ai diritti ivi previsti. L'art. 5 della direttiva 2003/109/CE consente che gli Stati membri richiedano agli stranieri di adempiere alle condizioni per l'integrazione e valutarne l'effettivo rispetto. L'art. 4, par. 1 della direttiva 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare prevede che gli Stati membri possano escludere il minore di età superiore a dodici anni (che arrivi indipendentemente dal resto della propria famiglia), se non ha adempiuto le condizioni per l'integrazione. Com'è noto, tale norma che è stata oggetto di un procedimento di annullamento dinanzi alla Corte di giustizia, su ricorso del Parlamento europeo, che ne ha sostenuto l'illegittimità in quanto contraria al diritto alla protezione della vita familiare (art. 8 CEDU). La Corte non ha affermato l'incompatibilità assoluta della disposizione, ma ha ritenuto che vada accertata alla luce dei requisiti e delle modalità pratiche di applicazione da parte degli Stati membri (sentenza

del 27 giugno 2006, causa C-540/03, Parlamento europeo c. Consiglio).

Peraltro, l'organo amministrativo della Carta sociale europea (CEDS) nell'introduzione generale del rapporto del 2012 sull'interpretazione dell'art. 19, comma 6, ha dichiarato illegittima la sottoposizione di familiari del lavoratore migrante a prove di lingua e/o di integrazione per poter essere autorizzati ad entrare o soggiornare nello Stato di accoglienza.

3. L'affermazione dei diritti fondamentali/umani ha certamente determinato una trasformazione del regime tradizionale del trattamento dello straniero. Tuttavia, il riconoscimento dei diritti non si traduce in una automatica disponibilità o possibilità da parte dello straniero di accesso ai beni e ai valori tutelati nel sistema giurisdizionale multilivello (nazionale, UE, CEDU, Patti NU).

Il percorso giuridico-istituzionale dei migranti regolari deve confrontarsi quotidianamente con la questione dell'accesso ai servizi pubblici dei migranti (lungo soggiornanti o neo-entranti) e dei relativi obblighi dello Stato di residenza. La criticità di tale rapporto giuridico si rivela non solo nell'accesso al mercato del lavoro, ma in generale nell'accesso ai servizi pubblici (accesso al mercato del lavoro, all'istruzione, all'alloggio sociale, alle cure mediche). In generale per le sue condizioni di vita, sono cruciali soprattutto le politiche sociali e gli standard nazionali di attuazione dei diritti sociali mentre ad oggi appaiono prioritari l'insegnamento civico/linguistico e la lotta alla discriminazione.

Inoltre, la criticità del processo di integrazione va ben oltre la prima fase (più o meno lunga) di permanenza del migrante in qualità di straniero, ma possono manifestarsi anche dopo l'acquisizione della cittadinanza. Per le seconde generazioni appare insopportabile il divario tra le concrete opportunità di lavoro e le aspettative individuali/familiari; in particolare, viene percepita come insostenibile l'asimmetria fra cittadino nazionale e straniero, anche se occorre riconoscere che manca per tutti "l'ascensore sociale" per avvicinare investimenti e merito nello studio al successo professionale.

Una questione specifica è quella dell'integrazione dei Rom, il cui status appare particolarmente complesso perchè nella categoria vi rientrano cittadini italiani; cittadini stranieri appartenenti ad altri Paesi dell'UE; stranieri, cittadini di Paesi extra-europei; stranieri, a cui è stato riconosciuto il diritto di asilo o la protezione sussidiaria; apolidi *de facto*. (Sulla strate-

gia, si vedano, la Comunicazione della Commissione, Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020, del 5 aprile 2011, COM(2011)173 definitivo e la proposta di Raccomandazione del Consiglio su misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri, del 26 giugno 2013, COM(2013)460 final.)

4. Vale la pena di ricordare brevemente che la politica europea che venne concepita nelle Conclusioni di Tampere prevedeva la necessità di "ravvicinare lo status giuridico" dei cittadini dei Paesi terzi a quelli dei Paesi UE, garantendo "una serie di diritti uniformi, il più possibile simili", quali "ottenere la residenza, ricevere un'istruzione nel periodo di residenza o soggiorno; esercitare un'attività in qualità di lavoratore dipendente o autonomo", garantire, in generale, "il principio della non discriminazione" (punto 21). Per quanto riguarda la cittadinanza, in particolare, il Consiglio europeo approvava "l'obiettivo di offrire ai cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente in maniera prolungata l'opportunità di ottenere la cittadinanza dello Stato membro in cui risiedono". Nasce, in tale occasione, l'idea di una cittadinanza "civile" o "civica" o "di residenza" che vuole riprodurre quella dei cittadini UE, privilegiando l'integrazione e l'inserimento degli stranieri.

I Principi di base comuni della politica d'integrazione del 2004 sono stati proclamati dal Consiglio GAI e, trasposti nell'Agenda per l'integrazione. I principi riguardano: l'integrazione come processo bilaterale tra immigrati e società di accoglienza; la conoscenza dei valori fondamentali dell'ordinamento territoriale, l'accesso al mercato del lavoro, la predisposizione di programmi di formazione, l'accesso ai servizi, la partecipazione alla vita locale, le condizioni per la pratica religiosa, la partecipazione al processo democratico (ivi comprese le elezioni amministrative); il coordinamento trasversale delle politiche; il monitoraggio e la valutazione delle politiche e dei programmi di integrazione, anche tramite l'elaborazione di indicatori specifici. È stato sottolineato come l'apertura ad un trattamento equo dello straniero e, in particolare, le connotazioni positive rispetto all'inclusione sociale degli immigrati non si ritrova invece negli atti normativi fondamentali adottati finora dall'UE e che direttamente incidono sull'integrazione degli immigrati.

È noto che proprio le sommosse delle periferie di Parigi del 2005, portarono, su iniziativa francese, all'adozione della strategia restrittiva del Patto UE per l'immigrazione, nel se-



gno della priorità della sicurezza. Da un lato, l'affermazione di obblighi di integrazione degli stranieri; dall'altro, l'assenza di specifiche misure obbligatorie in capo agli Stati membri a sostegno del processo in parola.

A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la materia, è diventata una competenza di coordinamento, sostegno e completamento (art. 79, par. 4, TFUE) con la possibilità di misure di incentivazione, ma l'esclusione di ogni armonizzazione legislativa. La politica dell'integrazione, alla quale si applicava sino ad allora il metodo di coordinamento aperto a carattere non vincolante, avrebbe potuto rientrare a pieno titolo nel regime dell'immigrazione legale, vale a dire nell'ambito delle competenze miste tra Unione europea e Stati membri. In precedenza era applicabile solo il metodo di coordinamento aperto incentrato sulla verifica e sugli scambi di buone prassi "alla pari" fra Stati membri. Secondo il Trattato, lo Stato ha l'obbligo di garantire un equo trattamento agli stranieri, che presuppone l'applicazione del criterio di proporzionalità e la valutazione degli indici di integrazione e di stabilizzazione della vita del migrante.

Secondo le conclusioni del Programma di Stoccolma del 2010: "L'integrazione effettiva di cittadini soggiornanti legalmente resta la chiave per massimizzare i benefici dell'immigrazione". Non c'è dubbio che il Programma in vigore presenta maggiori aperture verso i residenti stranieri, nella prospettiva dell'equiparazione con i cittadini UE almeno sul piano dei diritti fondamentali. Tra le priorità definite per il periodo 2010-2014 è stata riaffermata la necessità di una politica di integrazione più incisiva, che miri a garantire ai cittadini di Paesi terzi diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'Unione. A tal fine, il Consiglio europeo richiedeva una valutazione delle misure di integrazione e, eventualmente, una revisione della direttiva sul ricongiungimento familiare. Dopo l'adozione del Libro verde in materia, questa eventualità è stata esclusa dalla Commissione.

La rinnovata Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi (Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 20 luglio 2011, COM(2011)455 def.) appare ridimensionare il ruolo dell'Unione: "Non è appannaggio dell'Unione europea delineare strategie di integrazione ma può stabilire un quadro per il monitoraggio, la definizione di indicatori e lo scambio di buone pratiche, avvalendosi degli strumenti finanziari europei per incentivare il processo". Tuttavia, la dimensione nazionale ed europea dell'integrazione sono strettamente intrecciate: "L'integrazione è connessa a un quadro normativo e politico definito e coordinato a livello dell'Unione".

5. Un fondamentale passo nel processo di integrazione resta certamente l'acquisizione della cittadinanza del Paese di immigrazione (naturalizzazione), soprattutto se viene consentita la cittadinanza plurima perché ciò lascia aperta la possibilità di rientro nel Paese di origine. È ormai da tempo che si discute dello *jus soli* per i giovani nati in Italia (eventualmente limitato dallo "*ius scholae*" per coloro che vi studiano in quanto la scuola è il luogo primario di integrazione).

La presenza legale dello straniero deve essere liberata dall'attuale esasperata precarietà temporale e amministrativa. La situazione dell'immigrato è, infatti, sottoposta a continui adempimenti amministrativi. Per rinnovare il permesso di soggiorno il cittadino straniero deve sempre dimostrare di avere gli stessi requisiti per l'ammissione (il lavoro o un reddito equivalente dell'assegno sociale annuo, aumentato a seconda del numero di familiari). Nessuna rilevanza è attribuita alla durata della presenza in Italia del cittadino straniero, tramite indici di integrazione, quali i legami familiari.

In origine, la facoltà degli Stati membri di sottoporre lo *status* di lungo-soggiornante (direttiva 2003/109/CE) e il diritto al ricongiungimento (direttiva 2003/86/CE) al rispetto delle

misure nazionali di integrazione fu richiesta dagli Stati membri che per primi avevano introdotto meccanismi obbligatori di integrazione nei loro ordinamenti (Olanda e Germania). Negli ultimi anni, si è orientata nello stesso senso l'ordinamento italiano tramite l'adozione dell'*accordo di integrazione*, che ha racchiuso gli obblighi dell'immigrato "neo-arrivato". Quest'ultimo vi si impegna a completare entro due anni (secondo un meccanismo di crediti/debiti che ricordano la "patente a punti") un determinato numero attività, quali la frequenza di corsi di studio. La perdita dei crediti è sanzionata con la revoca del titolo di soggiorno e la conseguente espulsione. Un sistema volontario potrebbe meglio sostituire il sistema in vigore e le misure previste dovrebbero avere carattere esclusivamente incentivante.

In questo senso, l'ECRI (organo del Consiglio d'Europa) ha criticato che la legge italiana preveda delle sanzioni per le persone obbligate a seguire i corsi di integrazione e ha sottolineato che ogni sanzione deve essere proporzionale all'obiettivo perseguito. In talune circostanze dovrebbero almeno essere previste delle eccezioni, per evitare violazioni del diritto al rispetto della vita privata e familiare ex art. 8 CEDU, in caso di rifiuto del prolungamento del permesso di soggiorno. I diritti dovrebbero essere ugualmente garantiti agli immigrati che non hanno imparato la lingua o la cultura del Paese che li ospita.

Infine, un settore da potenziare è quello dell'istruzione in cui i minori stranieri hanno risultati meno buoni per le difficoltà incontrate nell'apprendimento a scuola (Fondazione Ismu, Alunni con cittadinanza non italiana, Approfondimenti e analisi. Rapporto nazionale a.s. 2011/2012). Il coinvolgimento delle famiglie e l'integrazione della scuola con i servizi del territorio sono decisivi rispetto al fenomeno dell'abbandono scolastico che interessa i giovani migranti e le fasce sociali più deboli.

6. Come abbiamo detto, il processo di integrazione ha una dimensione bilaterale e il suo successo dipende, tra l'altro, anche dall'educazione alla cittadinanza, finalizzata alla promozione di equità, coesione sociale e cittadinanza attiva attraverso l'istruzione scolastica (Quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione, sino al 2020). Un'analisi comparativa dei recenti sviluppi in materia è contenuta nel rapporto Eurydice, L'educazione alla cittadinanza in Europa (2012).

Un importante ruolo da valorizzare è quello degli insegnanti che hanno il compito di svolgere la formazione civico-linguistica degli immigrati nei Centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti (CTP). Questi ultimi sono in via di trasformazione quali Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA) con il riconoscimento di propria autonomia amministrativa, organizzativa e didattica, nonché di un organico distinto da quello degli ordinari percorsi scolastici.

Per quanto riguarda specificatamente la rilevanza dell'insegnamento linguistico occorre sottolineare che il rilascio del permesso di soggiorno per lungo-soggiornanti è subordinato dal 9 dicembre 2010 (D. Min. int. del 4 giugno 2010) al superamento di un test di conoscenza della lingua italiana. La finalità è di accertare il possesso di un livello di conoscenza che consente di comprendere frasi ed espressioni di uso frequente in ambiti correnti, in corrispondenza del Quadro comune di riferimento europeo del Consiglio d'Europa.

A pena di vivere in una bolla di isolamento (o in tanti ghetti) è facile comprendere l'importanza per l'integrazione della conoscenza linguistica di base (definita come A2): "Riesce a comprendere frasi isolate ed espressioni di uso frequente relative ad ambiti di immediata rilevanza (ad es. informazioni di base sulla persona e sulla famiglia, acquisti, geografia locale, lavoro). Riesce a comunicare in attività semplici e di routine che richiedono solo uno scambio di informazioni semplice e diretto su argomenti familiari e abituali. Riesce a descrivere in termini semplici aspetti del proprio vissuto e del proprio ambiente ed elementi che si riferiscono a bisogni immediati".



I nuovi atti dell'Unione europea in materia di asilo

di GIUSEPPE MORGESE

1. Il 29 giugno scorso sono stati pubblicati quattro nuovi atti del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, in materia di asilo. Essi, assieme alla direttiva 2011/95/UE, completano la c.d. “seconda fase” del sistema europeo comune di asilo.

Si tratta, in specie, del regolamento (UE) n. 604/2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (regolamento “Dublino III”); del regolamento (UE) n. 603/2013, che istituisce l' “Eurodac” per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento Dublino III e per le richieste presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto di taluni reati gravi (nuovo regolamento “Eurodac”); della direttiva 2013/33/UE, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (nuova direttiva “accoglienza”); e della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale (nuova direttiva “procedure”).

In via preliminare, si ricorda che l'art. 63 TCE (nella versione risultante dal Trattato di Amsterdam) attribuiva all'allora Comunità europea la competenza ad adottare disposizioni – in specie, norme minime – in materia di asilo nei confronti degli Stati membri, con un regime variamente differenziato per la Danimarca, il Regno Unito e l'Irlanda.

Il Programma di Tampere del 1999 aveva scandito le tappe della “prima fase”, in base alla quale, tra il 2000 e il 2005, erano stati adottati principalmente due regolamenti e quattro direttive. Ci si riferisce al regolamento n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una doman-

da d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (regolamento “Dublino II”); al regolamento n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l' “Eurodac” per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino (regolamento “Eurodac”); alla direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (direttiva “protezione temporanea”); alla direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (direttiva “accoglienza”); alla direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolide, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale (direttiva “qualifiche”); e, infine, alla direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato (direttiva “procedure”). A Tampere era stata immaginata anche una “seconda fase” della politica in esame. Nel successivo Programma dell'Aja per gli anni 2004-2009 si invitava di conseguenza la Commissione a esaminare gli atti precedentemente ricordati e a sottoporre proposte in vista della loro adozione entro il 2010 (termine posticipato al 2012 dal Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo del 2008). Nel giugno del 2007, la Commissione aveva presentato un Libro verde sul futuro regime di asilo e, nel giugno del 2008, un dettagliato Piano strategico sull'asilo, diretto a raggiungere gli obiettivi del sistema europeo comune di asilo (SECA). In quest'ultimo documento si

evidenziava, tra l'altro, la modifica degli atti della “prima fase”, soprattutto in ragione delle perduranti disparità nelle legislazioni nazionali. Il Programma di Stoccolma del 2009 e il relativo Piano d'azione della Commissione del 2010 confermarono questo percorso.

A sèguito della riforma di Lisbona del 2007, l'art. 67 TFUE contempla ora la creazione di una vera e propria “politica comune” in materia di asilo. In specie, l'art. 78, par. 1, TFUE afferma che l'Unione deve sviluppare tale politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, in modo da offrire uno *status* appropriato a chiunque necessiti di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di *non-refoulement*, secondo quanto già previsto nella Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* di rifugiato e negli altri trattati pertinenti.

Il primo atto a essere modificato – sulla base di una proposta dell'ottobre 2009 – è stato quello sulle “qualifiche”, cioè la direttiva 2004/83 (attuata in Italia con il d.lgs. 251/2007). La direttiva del 2004, per un verso, ribadiva la nozione di “rifugiato” già ricavabile dalla Convenzione di Ginevra del 1951, precisandone i requisiti per la sua attribuzione negli Stati membri dell'Unione; per altro verso, creava il nuovo *status* di “beneficiario della protezione sussidiaria”, riconoscendo in questo modo l'esistenza di situazioni diverse da quelle cui ha riguardo il sistema ginevrino, ma ciò nonostante meritevoli di tutela; dall'altro ancora, delineava i diritti minimi che gli Stati membri dovevano riconoscere ai beneficiari di entrambi gli *status*.

La direttiva 2011/95 è un atto di riforma, in quanto mantiene inalterati i principi e la struttura della direttiva 2004/83 pur apportandovi modifiche dirette a realizzare un maggiore ravvicinamento delle norme relative al riconoscimento e agli elementi essenziali della protezione internazionale. Tra le principali novità della nuova direttiva

“qualifiche” si segnalano una maggiore attenzione all’interesse superiore del minore, l’ampliamento della nozione di familiari e, più in generale, l’avvicinamento di parte dei diritti relativi ai due *status* in vista di una migliore uniformità tra i richiedenti asilo. Le norme della nuova direttiva, pur non essendo più definite “minime”, permettono comunque agli Stati membri di differenziare in una certa misura – come nel regime precedente – la propria normativa interna da quella degli altri Paesi.

2. Ciò detto, è il caso di esaminare i nuovi quattro atti, a cominciare dal regolamento *Dublino III*, destinato a sostituire il regolamento *Dublino II* a partire dal gennaio 2014.

L’atto del 2003 stabiliva i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda d’asilo (*rectius*, di rifugio) presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo, e costituiva il risultato della “comunitarizzazione” della Convenzione di *Dublino* del 1990 a opera del Trattato di Amsterdam. L’atto si dichiarava rispettoso sia della Convenzione di Ginevra del 1951, in specie del principio di *non-refoulement* (non-respingimento), sia dei diritti fondamentali e dei principi della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. Il sistema si fondava sul presupposto secondo cui gli Stati membri si consideravano reciprocamente Paesi “sicuri” ai fini dell’esame delle domande di asilo presentate dai cittadini di Paesi terzi. In questa maniera, veniva meno l’interesse dei richiedenti a presentare domanda nello Stato ritenuto più favorevole e si creavano i presupposti per l’individuazione di alcuni criteri successivi diretti a ripartire le competenze in materia.

Secondo le norme del regolamento *Dublino II*, era anzitutto competente lo Stato in cui si trovasse legalmente un familiare del minore non accompagnato oppure in cui un familiare del richiedente godesse dello *status* di rifugiato o avesse richiesto tale *status*. In secondo luogo, la competenza apparteneva allo Stato di rilascio di un visto o un permesso di soggiorno in corso di validità o scaduto, oppure che non richiedesse simile visto. Successivamente, risultavano competenti lo Stato attraverso le cui frontiere esterne il richiedente fosse entrato illegalmente, quello nella cui zona internazionale di un aeroporto venisse presentata la domanda e, infine, lo Stato di presentazione della domanda. Ricevuta quest’ultima, lo Stato che si riteneva non-competente chiedeva a quello competente in base ai criteri di prendere in carico il richiedente entro due mesi. L’accettazione anche tacita implicava il mancato esame nello Stato non-competente e il trasferimento del richiedente verso lo Stato competente. A parziale temperamento della rigida successione dei criteri, il regolamento prevedeva tuttavia una “clausola umanitaria” (per la quale ogni Stato membro poteva esaminare una domanda ai fini del ricongiungimento familiare per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali) e una più ampia “clausola di sovranità” (secondo cui ciascuno Stato poteva esaminare una domanda in deroga ai ricordati criteri e per le più varie ragioni, eventualmente informando gli altri Stati interessati). Alcune norme del regolamento *Dublino II* avevano sollevato profili problematici rispetto agli strumenti convenzionali a tutela dei diritti dell’uomo. Brevemente, da un lato, il sistema poggiava la propria ragion d’essere sull’esistenza di norme (sostanziali e procedurali) realmente armonizzate tra gli Stati membri, la qual cosa invece non era, stante gli ampi margini di manovra consentiti dalle direttive summenzionate; dall’altro, sollevava perplessità il principio di mutua fiducia tra Stati che si dichiarano “sicuri”, ritenuto da più parti non idoneo a evitare la responsabilità dello Stato non-competente per violazione dei diritti fondamentali del richiedente, nel caso in cui venisse trasferito in uno Stato competente rivelatosi, al

contrario, “insicuro”. A quest’ultimo proposito, alcune sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo e della Corte di giustizia dell’Unione europea, riguardanti il “fallimento” del sistema greco di asilo, avevano sancito la contrarietà degli automatismi del sistema con le norme a presidio dei diritti umani, rilevando la necessità di utilizzare la clausola di sovranità (o “scorrere” gli altri criteri) per evitare di trasferire un richiedente in uno Stato ritenuto “insicuro” anche se formalmente competente.

Il nuovo regolamento 604/2013, anch’esso atto di rifusione basato su una proposta della Commissione del 2008, non intende modificare il sistema *Dublino* ma si pone l’obiettivo di apportare miglioramenti e garantire un livello di protezione più elevato, in linea con i rilievi mossi dalla giurisprudenza delle Corti europee. In primo luogo, la disciplina viene estesa anche ai richiedenti la protezione sussidiaria (e dunque non più solo ai richiedenti rifugio). In secondo luogo, viene introdotto un sistema di allarme rapido, di preparazione e di gestione delle crisi, in modo da prevenire e/o gestire l’applicazione del sistema *Dublino* in casi di particolare pressione sul, o di specifici problemi strutturali del, sistema di asilo di uno Stato membro (art. 33). In terzo luogo, viene sancito il diritto dei richiedenti a godere di un mezzo di ricorso effettivo avverso la decisione di trasferimento dinanzi a un organo giurisdizionale, diritto presidiato da una serie di garanzie procedurali e dalla sospensione del trasferimento in pendenza di ricorso (art. 27).

Inoltre, viene codificata la summenzionata giurisprudenza relativa all’impossibilità di trasferire un richiedente verso uno Stato membro competente ma “insicuro” (art. 3,

par. 2). Vengono poi stabilite regole precise in tema di trattamento dei richiedenti in attesa di trasferimento (art. 28, che rinvia a quelle previste nella nuova direttiva accoglienza, anche in ottem-

peranza alla sentenza del 22 settembre 2012, causa C-179/11, *Cimade e Gisti*, commentata da G. Cellamare, in *Sud in Europa*, dicembre 2012, reperibile *on-line*, www.sudineuropa.net); di minori non accompagnati e di definizione di “parenti” (articoli 2, lett. h, e 8); di persone a carico (art. 16); di diritto di informazione, di colloquio personale e di garanzie per i minori (articoli 4-6); nonché di obblighi dello Stato competente (Capi V e VI). Si noti, inol-



tre, la possibilità per la Commissione di adottare, nei casi previsti, ulteriori atti delegati e/o di esecuzione. Infine, una Dichiarazione congiunta di Consiglio, Parlamento e Commissione, allegata al testo del regolamento 604/2013, invita la Commissione a prendere in considerazione una revisione della norma dell'art. 8, par. 4 (relativa allo Stato competente in cui non è presente un parente del richiedente minore non accompagnato) alla luce della sentenza del 6 giugno 2013, causa C-648/11, *MA e al. c. Secretary of State for the Home Department* (con il commento, in questo fascicolo, di G. Celamare).

3. A margine del sistema Dublino III si colloca il *nuovo regolamento Eurodac*, la cui proposta della Commissione del 2008 era stata successivamente riformulata nel 2009, nel 2010 e infine nel 2012 per tener conto del quadro normativo post-Lisbona e delle perplessità emerse in sede di Consiglio e di Parlamento.

Il regolamento Eurodac del 2000 era stato istituito per completare il sistema della Convenzione di Dublino del 1990 e, quindi, del regolamento Dublino II. Esso creava una banca dati per la raccolta e il confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo e di alcune categorie di immigrati irregolari, per individuare le eventuali domande plurime nei diversi Stati membri. La struttura comportava un'unità centrale gestita dalla Commissione, una base centrale di dati e un sistema di trasmissione elettronica tra i Paesi dell'Unione e la banca dati centrale. Con riferimento ai richiedenti asilo, i dati personali (non solo impronte digitali) venivano conservati per dieci anni, a meno che l'interessato non ottenesse nel frattempo la cittadinanza di uno degli Stati UE e, quindi, si disponesse la loro cancellazione. A tutela dei dati personali, gli Stati membri che inviavano dati a Eurodac dovevano garantire il rispetto della legalità nella rilevazione, trattamento, trasmissione, conservazione e cancellazione dei dati rilevanti. La Commissione, le autorità nazionali di controllo e il Garante europeo della protezione dei dati avevano il compito di verificare la corretta applicazione del regolamento Eurodac da parte, rispettivamente, dell'unità centrale, degli Stati membri e della Commissione.

Le successive proposte di modifica erano motivate dalla necessità di risolvere alcuni aspetti critici del regolamento, quali i ritardi nella trasmissione dei dati, la gestione inadeguata della loro cancellazione e una certa opacità nell'individuazione delle autorità nazionali competenti. Inoltre, la proposta del 2009 aveva introdotto la possibilità di accesso alla banca dati centrale non solo per l'efficace applicazione del sistema Dublino ma anche per motivi di contrasto ai reati di terrorismo e altri reati gravi. Tale innovazione, ritirata con la proposta del 2010 a seguito delle preoccupazioni espresse da più parti, è stata tuttavia reintrodotta nella proposta del 2012. Il regolamento 603/2013, che si applicherà dal 20 luglio 2015, mantiene quest'ultima possibilità. Esso infatti consente alle autorità nazionali di contrasto e all'Europol di accedere alla banca dati per finalità di prevenzione, accertamento e indagine di reati di terrorismo o di altri reati gravi, ferme restando l'esclusione delle agenzie di *intelligence* e la previsione di apposite autorità (nazionali ed europea) di controllo delle autorità suindicate (articoli 5-7). Altre modifiche del nuovo regolamento Eurodac riguardano la previsione di termini precisi per la trasmissione dei dati rilevanti dalle autorità nazionali alla banca dati centrale (entro 72 ore dal loro rilevamento), salvo deroghe per situazioni specifiche oppure per problemi tecnici temporanei (art. 9); termini altrettanto precisi per la cancellazione dei dati in caso di acquisto, da parte dei soggetti già inseriti nel sistema, della cittadinanza di uno degli Stati membri (anche qui 72 ore: art. 13); un periodo di tempo più ridotto per la conservazione dei dati degli stranieri irregolari fermati alla frontiera (massimo 18 mesi e non più 24 come in precedenza: art. 16); il divieto di mantenere

traccia delle ricerche effettuate nella banca dati, se non per finalità di controllo della protezione e della sicurezza dei dati personali (art. 17); nuove procedure per l'accesso a Eurodac da parte delle autorità nazionali e dell'Europol, comprese le modalità per rispondere a richieste urgenti per prevenire un pericolo imminente associato ai reati di terrorismo o ad altri reati gravi (articoli 19-22); nonché disposizioni più precise per la protezione e il trattamento dei dati conservati nel sistema in esame (art. 23 ss.).

4. Anche la *nuova direttiva "accoglienza"* prende le mosse da una proposta della Commissione del 2008, poi modificata nel 2011.

Pare utile ricordare che la direttiva 2003/9, attuata in Italia con il d.lgs. 140/2005, recava norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. Nonostante la dizione, tuttavia, essa risultava applicabile ai soli rifugiati, lasciando gli Stati liberi di estendere i benefici previsti anche ad altre categorie di richiedenti asilo. Le norme minime a carico degli Stati comprendevano l'obbligo di informare entro 15 giorni dalla domanda i richiedenti su benefici e obblighi dell'accoglienza; il diritto del richiedente a ottenere entro 3 giorni dalla domanda un documento che certificasse il suo *status*; il diritto di circolazione nel territorio dello Stato in cui veniva richiesta la protezione internazionale; la possibilità per gli Stati di stabilire un luogo di residenza per esigenze di pubblico interesse oppure confinare il richiedente in un luogo preciso; il rispetto del principio dell'unità del nucleo familiare; il diritto all'istruzione per i minori; il diritto di accesso alla formazione professionale, all'assistenza sanitaria e al mercato del lavoro nel caso in cui le competenti autorità non avessero preso una decisione entro un anno dalla domanda di asilo; precise disposizioni in tema di rifiuto, riduzione e revoca delle condizioni di accoglienza; norme a favore di persone portatrici di esigenze particolari (minori, minori non accompagnati, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, vittime di torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale). La direttiva 2013/33, rifusione dell'atto del 2003 e applicabile a partire dal luglio 2015, ha come obiettivi quelli di ridurre le disparità di applicazione tra Stati e di rispettare la giurisprudenza delle Corti europee a tutela dei diritti fondamentali. Le novità riguardano, in particolar modo, l'applicazione a tutti i richiedenti protezione internazionale e, dunque, l'estensione soggettiva – come negli altri atti di questa "seconda fase" – anche ai richiedenti la protezione sussidiaria (art. 3); una definizione di "familiari" più ampia e coincidente con quella della nuova direttiva procedure (art. 2); un'ampia e articolata disciplina per il trattenimento dei richiedenti (articoli 8-11), applicabile – come si è detto – anche al trattenimento nell'ambito della procedura Dublino, secondo quanto previsto dal regolamento Dublino III; la riduzione da 12 a 9 mesi del termine per l'accesso dei richiedenti asilo al mercato del lavoro (art. 15); l'equiparazione delle condizioni materiali di accoglienza (in specie, di sussidi economici o di buoni) a quelle dei cittadini dello Stato di accoglienza, pur facendo salve determinate deroghe (art. 17, par. 5); alcune ipotesi di riduzione o revoca di tali condizioni materiali (art. 20); specifiche norme a tutela delle persone vulnerabili con esigenze particolari (art. 22); nonché la previsione dell'assistenza e della rappresentanza gratuite in occasione del ricorso avverso le decisioni di concessione, revoca o riduzione dei benefici, come anche avverso le decisioni sulla residenza e la libertà di circolazione.

5. Si rivolge infine l'attenzione alla *nuova direttiva "procedure"*, il cui testo dà conto delle modifiche del Consiglio e del Parlamento apportate alla proposta della Commissione del 2009, poi modificata nel 2011. Essa è destinata a sostituire l'attuale direttiva 2005/85 dal luglio 2015.

Quest'ultima, attuata in Italia con il d.lgs. 25/2008, conteneva norme minime dirette ad armonizzare le procedure applicabili allo *status* di rifugiato nei diversi Stati membri, per far sì che le domande fossero trattate allo stesso modo, indipendentemente dal Paese di esame. Essa tuttavia permetteva agli Stati di estenderne l'ambito di applicazione a tutte le domande di protezione internazionale. Sugli Stati gravava anzitutto l'obbligo di designare le autorità nazionali competenti per l'esame delle domande di asilo (in Italia, le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e la Commissione nazionale per il diritto di asilo).

Un primo gruppo di norme aveva a oggetto i principi e le garanzie applicabili alle diverse procedure nazionali. Tra l'altro, gli Stati potevano richiedere che la domanda fosse presentata personalmente e/o in un luogo preciso; i richiedenti avevano il diritto di rimanere nello Stato durante l'esame della domanda fino all'adozione di una decisione, salvo casi particolari; una domanda non poteva essere respinta o non esaminata solo in base alla sua tardiva presentazione, dovendosi al contrario procedere al suo esame in modo individuale, preciso, obiettivo e imparziale; le decisioni dovevano essere comunicate per iscritto, e quella di diniego doveva essere corredata dalle motivazioni di fatto e di diritto oltre all'indicazione dei mezzi di impugnazione; all'atto della presentazione della domanda, il richiedente doveva essere informato della procedura da seguire, dei suoi diritti e obblighi, delle conseguenze di eventuali inadempimenti e della mancata cooperazione con le autorità, dei tempi e mezzi a sua disposizione per corredare la domanda degli elementi utili all'esame; costui poteva inoltre richiedere l'assistenza delle organizzazioni competenti in materia di asilo nonché farsi assistere da un interprete; la decisione doveva essergli tempestivamente comunicata nella lingua utilizzata per l'istruttoria.

Prima di assumere la decisione, gli Stati membri dovevano disporre l'audizione del richiedente: per un verso, la sua mancanza non inficiava la decisione finale, per altro verso tale audizione doveva svolgersi secondo determinati criteri, sotto la direzione di personale qualificato e con contestuale redazione di un verbale. Veniva inoltre previsto il diritto all'assistenza e alla rappresentanza legale, mentre ai minori non accompagnati si applicavano speciali disposizioni. Altre norme concernevano il ritiro della domanda, la rinuncia ad essa, il ruolo dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e le modalità di raccolta delle informazioni sui singoli casi. Quanto al trattenimento in pendenza della domanda, la direttiva affermava che esso non poteva essere disposto solo in base alla circostanza per cui il soggetto fosse un richiedente asilo, e che il trattenuto aveva diritto a un rapido sindacato giurisdizionale; tuttavia non si prevedeva una lista neanche esemplificativa dei casi di trattenimento, lasciando piena discrezionalità agli Stati.

Un secondo gruppo di norme era invece dedicato alle disposizioni strettamente procedurali, tra le quali si segnalavano la possibilità per gli Stati di prevedere una procedura normale e una prioritaria o accelerata: la prima era applicabile in via

residuale, mentre quella prioritaria o accelerata poteva essere disposta in specifici casi indicati dalla direttiva stessa. La domanda poteva inoltre essere dichiarata irricevibile qualora il richiedente ricevesse protezione in un altro Paese di primo asilo oppure si trovasse in un Paese terzo sicuro. Un terzo e ultimo gruppo di norme disciplinava, infine, le procedure in caso di revoca, cessazione e rinuncia della protezione internazionale, nonché quelle relative alle procedure di impugnazione.

A fronte di un quadro normativo frammentato nei diversi ordinamenti interni, in ragione delle numerose disposizioni facoltative della direttiva del 2005, la nuova direttiva "procedure" – anch'essa atto di rifusione – si pone l'obiettivo del miglioramento dell'armonizzazione delle procedure nazionali e della previsione di ulteriori garanzie per i richiedenti asilo.

In questa sede non è possibile indicare tutte le innovazioni della direttiva 2013/32. Le principali modifiche riguardano l'estensione delle sue norme a tutti i richiedenti asilo (art. 2, lett. b); l'obbligo di una migliore formazione del personale delle diverse autorità competenti, almeno al livello di quella dei funzionari dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA) (art. 4, par. 3); un accesso più agevole e tempestivo alla procedura di asilo, pur tenendo conto delle specificità nazionali (art. 6); l'obbligo di garantire ai cittadini di Paesi terzi, trattenuti negli appositi centri oppure ai valichi di frontiera, le pertinenti informazioni sulla possibilità di chiedere protezione internazionale, qualora vi siano indicazioni che tale possa essere la loro intenzione (art. 8); l'introduzione di termini stringenti per la conclusione della procedura d'esame di una domanda di protezione internazionale (entro 6 mesi dalla presentazione, salvo altri 9 mesi per questioni complesse e ulteriori 3 mesi per casi eccezionali debitamente motivati) nonché una precisa distinzione tra le procedure svolte in via prioritaria e quelle accelerate (art. 31). Sono inoltre previste norme articolate concernenti la redazione del verbale e la registrazione dei colloqui in materia di asilo (art. 17), i richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari (art. 24), i minori non accompagnati (art. 25) e la tutela delle specificità di genere (art. 15, par. 3, lett. b). Quanto alle domande reiterate, esse sono ritenute inammissibili se da un esame preliminare non emergano elementi o risultanze nuovi che aumentino la probabilità che il richiedente necessiti di protezione internazionale (art. 40).

Altre novità concernono il ritiro implicito o la rinuncia alla domanda (art. 28); il diritto di rimanere nel territorio in attesa dell'esito del ricorso, al fine di garantire il pieno esercizio del diritto a un ricorso effettivo, fatti salvi alcuni limitati casi in deroga (art. 46); e la possibilità per gli Stati membri di integrare i concetti di Paese di origine sicuro (articoli 36-37), di Paese terzo sicuro (art. 38) e di Paese terzo europeo sicuro (art. 39), riconoscendo nel contempo la necessità di preparare un'eventuale nuova armonizzazione in futuro e l'esigenza che in proposito gli Stati tengano conto degli orientamenti e dei manuali operativi elaborati dall'UESA e dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati nonché di ogni altra informazione pertinente.

Il Parlamento europeo elegge il nuovo Mediatore europeo

Il 3 luglio 2013 il Parlamento europeo, in conformità con quanto dispone l'art. 228 TFUE, ha eletto l'irlandese Emily O'Reilly quale nuovo Mediatore europeo, dal 1° ottobre 2013 alla fine della legislatura 2009-2014. L'elezione della O'Reilly, che fino ad ora ha svolto la funzione di Mediatore in Irlanda, si è resa necessaria a causa delle dimissioni presentate dall'attuale Mediatore europeo, il greco Nikiforov Diamandouros, che ha ricoperto il mandato per più di dieci anni e ha deciso di ritirarsi dalla carica. Ai sensi dell'art. 228 TFUE, il mandato del Mediatore europeo dura quanto la legislatura del Parlamento, che lo elegge

dopo ogni suo rinnovo. La circostanza che la O'Reilly inizierà la propria attività nella nuova veste quasi al termine della legislatura corrente induce peraltro a ritenere che, con ogni probabilità, il Parlamento che sarà eletto nel maggio 2014 le confermerà il mandato. Il Mediatore europeo, istituito con il Trattato di Maastricht del 1992 nell'ambito della cittadinanza europea, ha il compito di ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione, ma anche di qualsiasi persona fisica o giuridica che abbia la residenza o la sede sociale in uno Stato membro, in merito a casi di cattiva amministrazione.



Le proposte del Parlamento europeo in merito alla sua composizione nella legislatura 2014-2019

di IVAN INGRAVALLO

L'art. 14, par. 2, TUE, così come riformato dal Trattato di Lisbona del 2007, dispone che il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'UE, mentre i precedenti articoli 189-190 TCE riferivano la rappresentatività del Parlamento ai popoli degli Stati riuniti nella Comunità. La disposizione in esame, quindi, sembra voler prefigurare un superamento dell'UE come mero raggruppamento di Stati e, almeno con riferimento alla rappresentatività che si manifesta nel Parlamento europeo, spingere nella direzione di riconoscere un unitario popolo europeo. Questa tendenza a considerare il Parlamento come istituzione rappresentativa in modo unitario del popolo europeo trova conferma nel diritto, riconosciuto ai cittadini europei, di votare nello Stato di residenza ancorché diverso da quello di nazionalità (art. 22 TFUE), nonché nel ruolo che l'art. 10, par. 4, TUE riconosce ai partiti politici a livello europeo di formare una coscienza politica europea ed esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione. Peraltro, in senso contrario è possibile richiamare non solo la mancanza di una procedura elettorale uniforme – la decisione 2002/772/CE, Euratom del Consiglio, del 25 giugno e 23 settembre 2002, che modifica l'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom, si è limitata ad indicare il sistema elettorale proporzionale quale principio di base per le legislazioni nazionali in materia –, ma proprio la circostanza che lo svolgimento di queste elezioni continua ad avvenire su base nazionale, caratterizzando così le elezioni per il Parlamento europeo quale somma di elezioni nazionali, piuttosto che quali elezioni effettivamente europee e senza prevedere la possibilità di eleggere in tutto o in parte i parlamentari europei sulla base di liste transnazionali.

Il Parlamento europeo negli ultimi mesi ha approvato alcuni atti in vista della prossima legislatura, quella che copri-

rà il periodo 2014-2019. Anzitutto, ha proposto al Consiglio il periodo di svolgimento delle votazioni, dal 22 al 25 maggio 2014 e il Consiglio ha approvato questa proposta. Ci sembra che l'anticipo a maggio delle votazioni per il Parlamento europeo sia anche un tentativo di renderle maggiormente coinvolgenti per i cittadini europei, considerati i poco elevati livelli di partecipazione al voto nelle elezioni del 2009, specie in alcuni Stati neo-membri dell'Europa orientale (da ultimo, si pensi che solo il 20,8% di croati ha partecipato, il 14 aprile 2013, alle elezioni per scegliere i 12 parlamentari europei assegnati alla Croazia e che si sono insediati il 1° luglio, data del formale ingresso di questo Stato quale 28° membro dell'UE).

In secondo luogo, ed è il profilo su cui ci soffermeremo in questa sede, il 13 marzo 2013 la plenaria del Parlamento europeo ha approvato a larga maggioranza (536 favorevoli, 111 contrari, 44 astenuti) una risoluzione sulla sua composizione in vista delle elezioni del 2014. Conformemente a quanto prevede l'art. 14 TUE, la risoluzione contiene una proposta di decisione che il Parlamento sottopone al Consiglio europeo, che ha il potere di adottarla, all'unanimità e con l'approvazione dello stesso Parlamento europeo. Ciò induce a ritenere che il Consiglio europeo darà il proprio assenso alle determinazioni assunte dal Parlamento il 13 marzo. Peraltro, a fronte della richiesta fatta dal Parlamento europeo al Consiglio europeo nella risoluzione in commento, in merito alla necessità urgente di procedere all'adozione della decisione sulla sua composizione, in modo da consentire agli Stati membri di darvi esecuzione nei rispettivi ordinamenti in tempo utile per le elezioni di maggio 2014, il Consiglio europeo del 27 e 28 giugno 2013 non si è occupato della questione, per cui occorrerà presumibilmente attendere i successivi Consigli europei, convocati per il 24 e 25 ottobre e per il 19 e 20 dicembre.

Prima di passare a considerare il conte-

nuto di questa risoluzione, può rilevarsi che essa da una parte valorizza il ruolo di decisione del Parlamento europeo in merito alla sua composizione, ossia alla ripartizione dei seggi da eleggere tra gli Stati membri. Si tratta di un caso del tutto particolare, in cui il Parlamento possiede un veritiero potere di iniziativa nell'ambito dell'UE. Mentre nel passato la ripartizione dei seggi tra gli Stati membri era fissata direttamente nel TCE, l'art. 14, par. 2, co. 2, TUE, così come riformato dal Trattato di Lisbona, ha assegnato al Consiglio europeo il potere di decidere la composizione del Parlamento europeo, su iniziativa e con l'approvazione di questo, ferme restando le soglie minima e massima di parlamentari eleggibili in ogni Stato membro (fissate rispettivamente a 6 e 96 parlamentari), il numero complessivo dei parlamentari (751) e il principio della rappresentanza degressivamente proporzionale fissati nel co. 1 della stessa disposizione; questa decisione del Consiglio europeo ci sembra qualificabile come un accordo in forma semplificata volto a dare attuazione all'art. 14 TUE. Applicando il criterio degressivamente proporzionale, gli Stati meno popolosi risultano sovrarappresentati rispetto a quelli più popolosi, al fine di consentire ai primi di non essere schiacciati dai secondi nei processi decisionali del Parlamento europeo. Si segnala che la Corte costituzionale tedesca, nella nota sentenza del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona, ha criticato sia tale sovrarappresentazione, sia il principio della rappresentanza degressivamente proporzionale quali manifestazioni di disuguaglianza tra i cittadini europei e di un Parlamento che rappresenta i popoli degli Stati, non il popolo europeo. Il numero dei seggi del Parlamento europeo, così come la loro distribuzione tra gli Stati membri, sono stati modificati molte volte, da ultimo, come accennato, con l'ammissione della Croazia. In base all'art. 19 dell'Atto annesso al Trattato di ammissione della Croazia del 9 dicembre 2011, infatti, in deroga



al numero massimo di seggi previsto all'art. 14, par. 2, co. 1, TUE, il numero dei parlamentari europei è stato aumentato di 12 membri fino al termine della legislatura 2009-2014. In questa legislatura, inoltre, il Parlamento europeo è stato formato secondo le regole precedenti all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, avvenuta il 1° dicembre 2009, previste dall'art. 189 TCE e con alcune scelte di compromesso. Infatti, il Parlamento eletto nel giugno 2009 era composto da 736 membri, ma il Consiglio europeo dell'11-12 dicembre 2008, in base a quanto previsto nella dichiarazione n. 5 allegata allo stesso Trattato di Lisbona, ha deciso che nella legislatura 2009-2014 il Parlamento fosse integrato di 18 seggi, fino a raggiungere il numero complessivo di 754. Il successivo Consiglio europeo del 18-19 giugno 2009 ha ripartito questi 18 seggi tra gli Stati membri e ha determinato le modalità attraverso le quali individuare i parlamentari supplementari. La questione è stata quindi regolata attraverso disposizioni transitorie, inserite nel Protocollo del 23 giugno 2010, che ha modificato l'art. 2 del Protocollo n. 36 allegato ai Trattati. Il Protocollo del 23 giugno 2010, entrato in vigore il 1° dicembre 2011, costituisce un accordo internazionale tra gli Stati membri, che lo hanno ratificato conformemente alle rispettive norme costituzionali; l'Italia ha proceduto alla ratifica con l. 14 gennaio 2011, n. 2, scegliendo di assegnare il seggio supplementare provvisorio attribuitole da questo Protocollo utilizzando i risultati delle elezioni europee del giugno 2009.

Per fortuna, questo caotico alternarsi di decisioni, modifiche, aggiunte, ecc., dovrebbe trovare un ordine con la distribuzione prevista dalla risoluzione approvata dal Parlamento il 13 marzo 2013, che dà finalmente attuazione all'art. 14, par. 2, TUE. Nei 'considerando' della risoluzione approvata il Parlamento afferma, tra l'altro, che dovrebbe essere valutata la possibilità di introdurre un sistema duraturo per l'assegnazione dei suoi seggi, unitamente ad una revisione del sistema di voto nel Consiglio, come parte di una riforma globale delle istituzioni europee ai sensi dell'art. 48, par. 2, TUE (v. anche il punto 5 della risoluzione). Il Parlamento aggiunge, forse riferendosi alle già segnalate preoccupazioni espresse dalla Corte costituzionale tedesca, che una siffatta riforma dovrebbe riconoscere che, conformemente ai Trattati, la base della democrazia dell'UE è la rappresentanza sia dei cittadini sia degli Stati membri.

La distribuzione dei 751 seggi tra gli Stati membri, prevista nella proposta di decisione del Consiglio europeo approva-

ta dal Parlamento con la risoluzione del 13 marzo, una volta approvata, prenderà il posto della precedente distribuzione, contenuta in un progetto di decisione del Consiglio europeo, approvato dal Parlamento europeo l'11 ottobre 2007 e che ha ricevuto l'assenso politico del Consiglio europeo il 14 dicembre 2007. In base a questa decisione l'Italia avrebbe avuto il diritto di eleggere 72 parlamentari europei, ma, al fine di riconoscerle il medesimo numero di seggi assegnato al Regno Unito, gli Stati membri hanno deciso di elevare da 750 a 751 la composizione del PE; la dichiarazione n. 4 allegata al Trattato di Lisbona attribuisce questo seggio supplementare all'Italia.

La proposta di decisione del 13 marzo 2013 è alquanto semplice e sintetica, in quanto richiama i tre menzionati criteri previsti dall'art. 14, par. 2, TUE – vale a dire il numero complessivo, le soglie minima e massima e la necessità di garantire una rappresentanza degressivamente proporzionale – e dispone che l'assegnazione dei seggi utilizzi entrambe le soglie, in modo da rispecchiare al massimo le dimensioni delle rispettive popolazioni degli Stati membri, indicando di conseguenza il numero dei seggi attribuiti agli stessi. A tal proposito, per la Germania è previsto il numero massimo di 96 seggi, per Cipro, Estonia, Lussemburgo e Malta quello minimo di 6, mentre l'Italia mantiene i 73 seggi che le erano assegnati in base alla disciplina previgente, alla pari con il Regno Unito e con un solo seggio in meno rispetto alla Francia.

La proposta di decisione dispone che la stessa sarà rivista con sufficiente anticipo prima della legislatura 2019-2024, al fine di stabilire un sistema di assegnazione di seggi obiettivo, equo, duraturo e trasparente. L'auspicio è che sia anche più europeo e meno legato ad una logica di equilibrio tra gli Stati membri. Già nel punto 4 di questa risoluzione il Parlamento si impegna a presentare, entro la fine del 2015, un nuovo progetto di decisione del Consiglio europeo che, con largo anticipo rispetto alla legislatura 2019-2024, determini un sistema sicuro e trasparente che consenta, prima di ogni futura elezione del Parlamento europeo, di ripartire i seggi tra gli Stati membri in modo obiettivo, senza escludere la possibilità anche di riservare un certo numero di seggi a parlamentari da eleggere in liste transnazionali. Una cauta apertura, quindi, anche riguardo a questa problematica, che forse avrebbe dovuto ricevere una più decisa presa di posizione da parte di un Parlamento che si senta effettivamente europeo.



La libera circolazione dei lavoratori nell'UE e le discriminazioni fondate sulla lingua

di MARTINA GUIDI*

* Titolare di assegno di ricerca in diritto internazionale e diritto dell'Unione europea, LUISS Guido Carli, Roma

La libera circolazione dei lavoratori è in vigore da oltre 40 anni, quale una delle quattro libertà fondamentali su cui si è fondato il mercato unico comunitario, e ad essa sono connessi diritti importanti costantemente riaffermati dalla Corte di giustizia. Nonostante ciò, i lavoratori-cittadini europei ancora non godono appieno della libera circolazione all'interno del territorio dell'Unione e incontrano numerosi "ostacoli giuridici, amministrativi e pratici" all'effettivo esercizio della propria libertà di svolgere un'attività lavorativa in un altro Stato membro senza discriminazioni rispetto ai lavoratori nazionali. Di ciò la Commissione europea si era già occupata nel 2010 (Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 13 luglio 2010, Ribadire la libera circolazione dei lavoratori: diritti e principali sviluppi, COM(2010) 373 def.).

Diversamente da quanto percepito dalla maggior parte della popolazione – ha precisato il commissario europeo agli affari sociali, László Andor – attualmente "solo il 3% dei cittadini europei lavora in un altro Stato membro" (v. *OECD Economic Surveys, European Union*, marzo 2012, reperibile *online* sul sito www.oecd.org). L'Unione europea – ha avvertito Andor – intende contrastare "qualunque percezione sbagliata o, nel peggiore dei casi, tendenza xenofoba", che rischi di "minare questa libertà fondamentale", prevista all'origine come prerogativa dei lavoratori comunitari e poi attribuita a tutti i cittadini europei, che consente loro di circolare nel territorio dell'Unione senza alcuna restrizione né controlli alle frontiere.

Nel rivolgersi alla Commissione europea le preoccupazioni e le esigenze dei cittadini frequentemente riguardano la libertà di circolazione e di soggiorno (18%),

mentre in misura minore la libertà professionale e il diritto di lavorare (7,5%), secondo quanto emerso nella terza relazione annuale sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, relativa al 2012 (MEMO IP/13/411, 8 maggio 2013). Come risposta, è stato elaborato un piano d'azione in 12 punti (MEMO/13/409 e IP/13/410, 8 maggio 2013; non a caso nel 2013, anno europeo dei cittadini) per "semplificare la vita"



al mezzo miliardo di europei e garantire l'effettivo e pieno esercizio della libertà di circolazione di lavoratori e studenti. Con l'obiettivo di "agevolare l'applicazione uniforme e l'attuazione pratica dei diritti" conferiti dalla legislazione dell'Unione ai lavoratori che esercitano il diritto alla libera circolazione e ai loro familiari (art. 1), la Commissione europea ha avanzato la proposta di direttiva del Parlamento europeo e Consiglio del 26 aprile 2013 (COM(2013) 236 def.), quale un quadro comune di disposizioni e misure, che non creano nuovi diritti

per i lavoratori migranti dell'UE, ma mirano a concretizzare e rendere più effettive le previsioni normative già esistenti.

La libertà di circolazione delle persone è attualmente sancita agli articoli 45 TFUE e 45 della Carta dei diritti fondamentali, nonché precisata mediante il regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011. Tali disposizioni vietano qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro. Il divieto riguarda non solo le discriminazioni palesi sulla base della cittadinanza, ma anche qualsiasi discriminazione dissimulata che, fondandosi su altri criteri di distinzione, pervenga negli effetti al medesimo risultato. La Corte di giustizia ha costantemente affermato che, anche se determinati criteri sono applicabili indistintamente, cioè a prescindere dalla nazionalità, essi vanno giudicati indirettamente discriminatori quando siano idonei ad ostacolare o a scoraggiare l'esercizio, da parte dei cittadini dell'Unione, delle libertà fondamentali garantite dal Trattato (sentenza della Corte di giustizia del 10 marzo 2011, causa C-379/09, *Casteels*, punto 22).

Esempi comuni di discriminazione indiretta sono situazioni in cui un particolare sussidio è legato a una condizione di residenza o per determinati posti di lavoro sono richiesti requisiti linguistici, che per definizione possono essere soddisfatti più facilmente da cittadini nazionali (v. sentenza della Corte di giustizia del 28 novembre 1989, causa C-379/87, *Groener*, punto 12; con riferimento ai prestatori di servizi v. sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2007, causa C-490/04, *Commissione c. Germania*, punto 63). Recentemente oggetto di alcune cause sottoposte alla Corte di giustizia dell'UE e rilevante

sotto diversi profili per cittadini, lavoratori, imprese e datori di lavoro nell'UE, che vogliono svolgere la propria attività professionale in uno Stato membro diverso da quello di nazionalità, è la questione delle discriminazioni fondate sulla lingua. Nella causa C-202/11 (sentenza del 16 aprile 2013), la Corte di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione dell'art. 45 TFUE in relazione a una legge regionale della Comunità fiamminga in Belgio, che impone l'uso del neerlandese in particolare per redigere contratti di lavoro conclusi tra lavoratori e datori di lavoro la cui sede di gestione è situata nella regione di lingua neerlandese, pena la nullità del contratto di lavoro.

Dopo aver rilevato preliminarmente che il contratto in questione rientra nell'ambito della libera circolazione dei lavoratori, poiché è stato concluso tra un cittadino neerlandese residente nei Paesi Bassi e una società multinazionale con sede nel territorio belga, la Corte ha precisato che l'insieme delle disposizioni relative alla libera circolazione dei lavoratori mira ad agevolare l'esercizio delle attività lavorative nel territorio dell'Unione e non tollera provvedimenti che possano sfavorire i cittadini dell'Unione, quando essi intendano svolgere un'attività economica nel territorio di un altro Stato membro. Siffatte disposizioni sono invocabili non solo dai lavoratori, ma anche dai datori di lavoro, cui viene attribuito il diritto di assumere dipendenti in osservanza delle norme in materia di libera circolazione dei lavoratori (punto 18 della sentenza in esame).

La normativa in questione, prevedendo che solo il neerlandese costituisce la versione autentica nella redazione dei contratti di lavoro a carattere transfrontaliero, può avere un effetto discriminatorio nei confronti dei lavoratori e datori di lavoro non neerlandofoni e, pertanto, secondo la Corte, costituisce una restrizione alla loro libera circolazione. Una siffatta restrizione potrebbe essere ammessa solo qualora persegua un obiettivo di interesse generale, sia adeguata a garantire la realizzazione dello stesso e proporzionata a tal fine (v., tra le altre, la sentenza della Corte di giustizia del 4 luglio 2000, causa C-424/97, *Haim*, punto 57). L'Unione, infatti, rispetta la ricchezza della diversità culturale e l'identità nazionale degli Stati membri, in cui rientra anche la tutela della o delle loro lingue ufficiali.

Tra le ragioni imperative di interesse generale idonee a giustificare una restrizione alla libera circolazione dei lavoratori potrebbero rientrare gli obiettivi invocati dal Belgio relativi alla tutela sociale dei lavoratori, che consiste nel consentire loro di prendere conoscenza delle disposizioni contrattuali nella propria lingua, di beneficiare della tutela effettiva delle autorità nazionali e delle organizzazioni dei lavoratori, nonché dell'efficacia dei controlli e della sorveglianza da parte dell'ispettorato del lavoro. Tuttavia, le parti di un contratto di lavoro a carattere transfrontaliero non hanno necessariamente la padronanza del neerlandese. In simili circostanze, la formazione di un consenso libero tra le parti richiede che esse

possano redigere il contratto in una lingua diversa dalla lingua ufficiale di tale Stato membro.

A parere della Corte, una normativa che consentisse di redigere una versione autentica anche in una lingua conosciuta da tutte le parti interessate sarebbe meno lesiva della libera circolazione dei lavoratori, pur garantendo gli obiettivi perseguiti dalla normativa medesima. Pertanto, secondo la Corte, la legge regionale contestata eccede quanto strettamente necessario per realizzare gli obiettivi invocati e non può essere considerata proporzionata. Alla luce di ciò, la Corte ha concluso che risulta contraria al diritto dell'Unione, nello specifico all'art. 45 TFUE, la normativa di un ente federato di uno Stato membro che imponga a tutti i datori di lavoro con la propria sede di gestione nel territorio di tale ente di redigere i contratti di lavoro a carattere transfrontaliero esclusivamente nella lingua ufficiale di tale ente federato, a pena di nullità di tali contratti, rilevata d'ufficio dal giudice.

Sempre a proposito di discriminazioni basate sulla lingua, in un'altra pronuncia (sentenza del 27 novembre 2012, causa C-566/10 P, *Italia c. Commissione*) la Corte di giustizia ha affermato che le pubblicazioni di bandi di concorso emanati da alcune istituzioni europee soltanto in tre lingue determinano una diversità di trattamento a motivo della lingua, in contrasto con l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali e l'art. 1 *quinquies*, par. 1, dello Statuto dei funzionari. Infatti, partendo dal presupposto che i cittadini dell'Unione europea leggano la *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* nella loro lingua materna e che tale lingua sia una delle lingue ufficiali dell'Unione, un potenziale candidato, la cui lingua materna non sia una delle lingue in cui sono stati pubblicati integralmente i bandi di concorso controversi, ne risulta svantaggiato rispetto ad un candidato la cui lingua materna sia una delle tre lingue nelle quali i bandi di concorso sono stati pubblicati integralmente, sia sotto il profilo della corretta comprensione di tali bandi sia relativamente al termine per preparare ed inviare una candidatura a tali concorsi.

Il citato articolo 1 *quinquies*, par. 6, prescrive che, nel rispetto del principio di non discriminazione e del principio di proporzionalità, ogni limitazione di tali principi deve essere oggettivamente giustificata e deve rispondere a obiettivi legittimi di interesse generale nel quadro della politica del personale. I problemi materiali relativi alle capacità di traduzione devono essere messi in bilanciamento con il diritto di tutti i cittadini dell'Unione di prendere conoscenza dei bandi di concorso alle medesime condizioni. Ne consegue che la prassi di pubblicazione limitata a sole tre lingue non rispetta il principio di proporzionalità e configura, pertanto, una discriminazione fondata sulla lingua, vietata dall'art. 1 *quinquies* dello Statuto dei funzionari (punto 77 della sentenza in esame).

Peraltro, l'art. 1 del regolamento (CEE) n. 1 del Consiglio, del 15 aprile 1958, che stabilisce il regime linguistico della Comunità economica europea (come modificato dal regolamento (CE) n. 1791/2006 del Consiglio, del 20 novembre 2006)

La Commissione favorevole a margini per gli investimenti pubblici nel rispetto del Patto di stabilità e crescita

Il 3 luglio scorso, il Presidente della Commissione europea Barroso ha dichiarato: "Facendo seguito agli impegni assunti nel piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita e nel cosiddetto "Two Pack", la Commissione ha cercato di individuare altre possibilità, nell'ambito della parte preventiva del Patto di stabilità e crescita, per accettare programmi di investimento pubblici straordinari attuati dagli Stati membri che abbiano dimostrato di avere un impatto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche. Oggi voglio annunciare che, nel valutare i bilanci nazionali 2014 e i risultati di bilancio 2013, decidendo caso per caso e nel pieno rispetto del Patto di stabilità e crescita, potranno essere concesse deviazioni temporanee dal cammino del deficit strutturale verso gli obiettivi di medio termine stabiliti

nelle raccomandazioni specifiche per Paese. Queste deviazioni, legate alla spesa nazionale in progetti co-finanziati dall'Unione europea nell'ambito della politica strutturale e di coesione, delle reti transeuropee o del meccanismo per collegare l'Europa (Connecting Europe), dovranno avere effetti positivi sul bilancio duraturi, diretti e verificabili". Tuttavia la Commissione europea ha sottolineato che il deficit "non può mai superare il 3% nemmeno con le nuove regole per gli investimenti pubblici". Ciò significa che gli investimenti non saranno esclusi dal calcolo percentuale del deficit, bensì che si permetterà di "spalmare" su un tempo maggiore il raggiungimento degli obiettivi. Per l'Italia, ciò rappresenta una notizia positiva in quanto si potrà spostare oltre il 2014-2015 l'obiettivo del pareggio di bilancio strutturale.

designa 23 lingue non soltanto come lingue ufficiali, ma anche come lingue di lavoro delle istituzioni dell'Unione. L'art. 28, lett. f), dello Statuto dei funzionari dispone che, per la nomina a funzionario, è necessario avere una conoscenza approfondita di una delle lingue dell'Unione e una conoscenza soddisfacente di un'altra lingua dell'Unione. Tale disposizione precisa invero che la conoscenza soddisfacente di un'altra lingua è richiesta "nella misura necessaria alle funzioni" che il candidato è chiamato a svolgere, ma non indica i criteri che possono essere presi in considerazione per limitare la scelta di tale lingua nell'ambito delle 23 lingue ufficiali.

Le disposizioni suddette non prevedono criteri espliciti che consentano di limitare la scelta della seconda lingua – indipendentemente dal fatto che tale restrizione avvenga a favore delle tre lingue imposte dai bandi di concorso controversi oppure a favore di altre lingue ufficiali – né le istituzioni interessate dai bandi di concorso controversi sono assoggettate a un regime linguistico specifico. Infine, i bandi di concorso controversi non recano alcuna motivazione che giustifichi la scelta delle tre lingue in questione.

È vero che il requisito della conoscenza di una delle tre lingue in questione potrebbe essere giustificato nell'interesse del servizio, che il funzionario sarà chiamato a svolgere, e ciò potrebbe costituire un obiettivo legittimo idoneo ad essere preso in considerazione. È necessario però che tale interesse del servizio sia oggettivamente giustificato e che il livello di conoscenze linguistiche richiesto risulti proporzionato alle effettive esigenze del servizio (punto 88 della sentenza). Eventuali norme che limitino la scelta della seconda lingua devono stabilire criteri chiari, oggettivi e prevedibili, affinché i candidati possano sapere, con sufficiente anticipo, quali requisiti linguistici debbono essere soddisfatti, e ciò al fine di potersi preparare ai concorsi nelle migliori condizioni. Nel caso in esame, invece, le istituzioni interessate dai concorsi non hanno mai adottato norme interne in tal senso, né la Commissione ha invocato l'esistenza di altri atti che enunciino i criteri per una limitazione della scelta di una lingua come seconda lingua per partecipare ai concorsi. Infine, i bandi di concorso controversi non recano alcuna motivazione che giustifichi la scelta delle tre lingue in questione.

Poiché le assunzioni devono assicurare all'istituzione la collaborazione di funzionari dotati delle più alte qualità di competenza, rendimento e integrità (art. 27, co. 1, dello Statuto dei funzionari) e tale obiettivo può essere meglio salvaguardato consentendo ai candidati di sostenere le prove di selezione nella loro lingua materna o nella seconda lingua della quale si reputano maggiormente esperti, è onere delle istituzioni effettuare un bilanciamento tra l'obiettivo legittimo legato all'interesse del servizio, che giustificherebbe la limitazione del numero delle lingue dei concorsi, e l'obiettivo dell'individuazione dei candidati dotati delle più alte qualità di competenza. Nei limiti in cui sia possibile far valere un



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

obiettivo legittimo di interesse generale e dimostrarne l'effettiva sussistenza, la Corte ha ribadito che una differenza di trattamento a motivo della lingua deve comunque rispettare il principio di proporzionalità, vale a dire essa deve essere idonea a realizzare l'obiettivo perseguito e non deve andare oltre quanto è necessario per raggiungerlo (punto 93 della sentenza in esame).

In quanto determinanti una violazione del principio di non discriminazione sulla base della lingua non ritenuta proporzionata, i bandi di concorso controversi sono stati annullati. Tuttavia, al fine di preservare il legittimo affidamento dei candidati prescelti, la Corte di giustizia non ha ritenuto opportuno rimettere in discussione i risultati dei suddetti concorsi. Certamente la decisione di limitare espressamente gli effetti della propria sentenza, al fine di evitare il prodursi di incertezze di natura giuridica, e dunque preservare gli effetti derivanti dai bandi in questione è conforme al disposto dell'art. 264, co. 2, TFUE, ma essa finisce per vanificare gli effetti di una siffatta pronuncia in favore di tutti i potenziali candidati discriminati. Pur richiamando la necessità di conciliare gli interessi dei candidati svantaggiati da un'irregolarità commessa in occasione di un concorso e gli interessi degli altri candidati, la Corte di giustizia e l'Avvocato generale (alle cui conclusioni la prima si riporta; v. Conclusioni dell'Avvocato generale Kokott del 21 giugno 2012, punti 115 e 116) hanno tenuto conto soltanto del legittimo affidamento dei candidati già selezionati, senza addurre qualsivoglia motivazione o fondamento giuridico, bensì limitandosi a sostenere che "non occorre decidere quali misure siano necessarie per rimediare all'eventuale situazione di svantaggio di potenziali candidati".

Reti Internet: Unione europea e Giappone uniscono le forze per raggiungere una velocità dati di 100Gbps

Raggiungere una velocità dati di Internet pari a 100Gbps: è questo l'obiettivo che l'Unione europea e il Giappone si prefiggono di raggiungere attraverso uno dei sei progetti di ricerca, annunciati oggi, volti a ridefinire la struttura di Internet a livello mondiale aumentando l'efficienza delle reti di trasporto dati. Il progetto, denominato STRAUSS, mira a costruire una rete dati 5000 volte più veloce rispetto alla velocità media attuale della banda larga europea (20Mbps). Questo progetto è motivato da un urgente bisogno di reti nuove e più efficaci per far fronte all'enorme aumento del traffico dati online, che secondo le previsioni continuerà anche nel prossimo decennio. Basti pensare che in tutto il mondo si generano attualmente 1,7 milioni di miliardi di byte di dati al minuto. Il volume del traffico dati è raddoppiato tra l'inizio del 2012 e l'inizio del 2013, e si prevede che crescerà di 12 volte entro il 2018. I progetti di ricerca, che riceveranno circa 18 milioni di euro di

finanziamenti, affronteranno problemi legati alla sicurezza informatica, all'alta densità del traffico dati e all'efficienza energetica. A questo riguardo la Commissaria europea per l'Agenda digitale Neelie Kroes ha dichiarato che "in futuro, Internet non dovrebbe conoscere alcuna barriera". I progetti finanziati sono STRAUSS (fibre ottiche che raggiungano la velocità di 100 Gbps), MiWEBA (miglioramento della capacità di utilizzo delle frequenze radio esistenti, al fine di potenziare le connessioni mobili ad altissima velocità); NECOMA (nuove modalità per aumentare la sicurezza dei dati personali in ambienti sensibili), GreenICN (uso efficiente dell'energia nelle reti di informazione), ClouT (controllo in tempo reale di sensori attivi per funzioni legate all'uso di energia, al controllo del traffico o alle emergenze) e FELIX (piattaforme sperimentali UE-Giappone che aiuteranno le università e i centri di ricerca a testare le nuove tecnologie di rete).

L'opposizione all'ingiunzione europea di pagamento

di ANGELA MARIA ROMITO

Con il Regolamento (CE) n. 1896/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, (GUUE L 399, del 30 dicembre 2006, p.1), applicabile dal 2008 in tutti i Paesi membri ad eccezione della Danimarca, l'Unione europea ha istituito una procedura europea per agevolare la riscossione dei crediti transfrontalieri. Con esso l'Unione si propone di semplificare e sveltire le controversie transnazionali europee in materia di crediti pecuniari non contestati, di ridurre i costi di giustizia, e di garantire la libera circolazione delle ingiunzioni di pagamento europee all'interno di tutti gli Stati membri rendendo inutile nello Stato europeo di esecuzione qualsiasi procedura volta al riconoscimento e all'esecuzione del provvedimento reso (per un primo commento si rinvia a A.M. Romito, *Il nuovo procedimento europeo di ingiunzione di pagamento*, in *Sud in Europa*, febbraio 2007, reperibile on-line sul sito www.sudineuropa.net).

La procedura di ingiunzione europea è un ibrido: improntata al procedimento monitorio c.d. puro, tipico dei sistemi germanici, consente che il giudice competente emani un decreto di ingiunzione soltanto in base alle informazioni fornite dal ricorrente creditore, senza l'esibizione di alcuna prova documentale. Il creditore dovrà compilare il modulo *standard A*: sarà sufficiente la mera affermazione della titolarità del diritto di credito, temperata da una semplice descrizione delle prove a sostegno della pretesa.

A norma degli articoli 12 e 16 l'ingiunzione acquista forza esecutiva se non è opposta nel termine di 30 giorni da quando è stata notificata al debitore.

Dallo schema appena descritto risulta chiaro che si tratta di un procedimento cognitivo, condannatorio a contraddittorio posticipato ed eventuale: la pronuncia di condanna viene, infatti, resa *inaudita altera parte* e il debitore avrà conoscenza della procedura monitoria a suo carico solo quando questa è conclusa, e quando cioè gli è notificato il prov-

vedimento di condanna. Come risulta dall'art. 12, par. 3, del regolamento, è solo nel momento in cui è informato dell'ingiunzione che egli ha la possibilità di pagare al ricorrente l'importo indicato nell'ingiunzione stessa oppure di opporsi presentando al giudice che ha emesso il provvedimento il modulo F. Il sistema è chiaro: per compensare la non partecipazione del convenuto al procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento, è previsto che questi possa bloccare l'azione intentata dal creditore proponendo opposizione. A norma

ta austriaca che organizza scommesse sportive) erano legati da un contratto di fornitura di servizi in virtù del quale il primo era vincolato ad organizzare e a garantire la diffusione di scommesse in Italia. Questi era tenuto ad incassare le puntate dei punti di raccolta locali e ad inoltrare alla Goldbet il denaro corrispondente, dopo aver detratto le vincite pagate ai giocatori.

Ritenendo che il sig. Sperindeo non avesse adempiuto i suoi obblighi contrattuali, la società di scommesse ha chiesto ed ottenuto dal giudice austria-



dell'art. 16, il debitore nell'atto di opposizione non deve precisare le proprie ragioni, ma, è bastevole che genericamente contesti il credito.

La giurisprudenza più recente europea ha indagato su quale debba essere il contenuto dell'opposizione, su quale sia il valore da attribuire a tale atto e quali le conseguenze giuridiche scaturenti dalle informazioni ivi indicate.

Interessante sotto questo profilo si presenta la pronuncia della Corte di giustizia resa in un procedimento di rinvio pregiudiziale del giugno 2013 nel caso Goldbet (sentenza della Corte del 3 giugno 2013, causa C-144/12, *Goldbet Sportwetten GmbH c. Sperindeo*).

Il cittadino italiano e la Goldbet (socie-

co competente per il procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento, l'emissione di un'ingiunzione di pagamento europea per il pagamento della somma dovuta, maggiorato degli interessi e delle spese, a titolo di risarcimento danni.

Presentata tempestivamente opposizione, il debitore contestava che il credito preteso fosse ingiustificato e la somma richiesta inesigibile.

Tanto è stato sufficiente perché, ai sensi dell'art.17, par. 1, del regolamento 1896/2006 si instaurasse un procedimento civile ordinario dinanzi al Landesgericht Innsbruck: senonché solo in quella sede l'opponente - debitore ha sollevato, per la prima volta, eccezione



d'incompetenza dei giudici austriaci, per il fatto di essere domiciliato in Italia.

Al contrario secondo la difesa della Goldbet non vi poteva essere altro giudice competente se non quello austriaco (adito) in quanto giudice del luogo di esecuzione dell'obbligazione pecuniaria ai sensi dell'art. 5, punto 1, lett. a), del regolamento n. 44/2001. In ogni caso tale giudice, sempre secondo la suddetta società, sarebbe stato competente in forza dell'art. 24 dello stesso regolamento, dal momento che il debitore, presentando opposizione sarebbe comparso in giudizio senza sollevare alcuna eccezione d'incompetenza e avrebbe quindi di fatto accettato che il giudizio si radicasse in Austria.

Il giudice d'oltralpe investito del procedimento ordinario di opposizione ha accolto l'eccezione sollevata dal debitore: dichiarandosi incompetente ha respinto il ricorso della società austriaca. Contro tale ordinanza la Goldbet è ricorsa in appello, ma anche il giudice di secondo grado ha respinto il ricorso motivando in primo luogo che le richieste della Goldbet si basavano su un contratto di prestazione di servizi il cui luogo di esecuzione si trovava in Italia e, in secondo luogo, che la competenza di tali giudici non poteva essere fondata sull'art. 24 del c.d. regolamento Bruxelles, dato che "l'opposizione" del sig. Sperindeo non poteva essere considerata quale "comparizione". Non vinta la creditrice ha presentato ricorso per cassazione, chiedendo l'annullamento delle decisioni giurisdizionali anteriori e la riassunzione del procedimento dinanzi ai giudici austriaci.

Il giudice di ultimo grado pur ritenendo che i giudici austriaci non fossero competenti (atteso che l'attività affidata dalla Goldbet al sig. Sperindeo si svolgeva esclusivamente in Italia) ha tuttavia chiesto alla Corte di giustizia di chiarire se "un'opposizione", presentata dal convenuto nei confronti di un'ingiunzione di pagamento senza eccepire l'incompetenza del giudice d'origine, potesse essere considerata quale "comparizione" ai sensi dell'art. 24 del regolamento n.44/2001, idonea quindi ad attribuire la competenza ai giudici austriaci. Il collegio di Lussemburgo, sulla scorta di un ragionamento complessivo sul sistema procedurale disegnato al regolamento, sistema che come innanzi indicato non consente al debitore di partecipare alla fase del procedimento propedeutica alla emanazione del decreto di ingiunzione, ha osservato che gli effetti della opposizione devono essere per l'appunto solo quelli di bloccare l'esecuzione del decreto; con la conseguenza che qualora il convenuto, nella sua opposizione all'ingiunzione di pagamento europea, non abbia eccepito l'incompetenza del giudice dello Stato membro d'origine, tale opposizione non possa produrre, nei confronti di tale convenuto, effetti diversi e aggiuntivi oltre quelli risultanti dall'art. 17, par. 1, del regolamento 2896/2006. Gli unici effetti scaturiti dall'opposizione sono quelli di porre fine al procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento e nel dar luogo, a meno che il ricorrente non abbia esplicitamente richiesto in tal caso l'estinzione del procedimento, alla trasformazione automatica del giudizio monitorio in un procedimento civile ordinario: "Una soluzione diversa, vale a dire ritenere che l'opposizione, ove non contenga un'eccezione d'incompetenza del giudice dello Stato membro d'origine, valga come comparizione ai sensi dell'articolo 24 del regolamento n. 44/2001, estenderebbe gli effetti dell'opposizione al di là di quelli previsti dal regolamento n.1896/2006" (par.32).

La Corte, inoltre, rammenta che, come risulta dall'art. 16, par. 1, del regolamento del 2006 e dal 'considerando' 23 del medesimo, il convenuto può presentare opposizione all'ingiunzione di pagamento europea utilizzando il modulo *standard F*, modulo che non prevede la possibilità di eccepire l'incompetenza dei giudici dello Stato membro d'origine. Essa pertanto rivolgendosi al giudice di ultimo grado austriaco scioglie il dubbio interpretativo sollevato, statuendo che "un'opposizione" ad un'ingiunzione di pagamento europea che non contenga un'eccezione d'incompetenza dei giudici dello Stato mem-

bro d'origine e che non sia accompagnata da motivi di merito non può essere ritenuta una "comparizione" ai sensi dell'art. 24 del regolamento 44/2001.

Né il risultato potrebbe essere differente per il solo fatto che il convenuto, nell'ambito dell'opposizione all'ingiunzione di pagamento europea, abbia dedotto motivi di merito.

La società creditrice, infatti, sosteneva che l'opposizione accompagnata da motivi di merito si sarebbe dovuta considerare un atto di costituzione vero e proprio e quindi atto idoneo a radicare il giudizio in Austria (determinando la competenza in forza dell'art. 24 del regolamento n. 44/2001). L'opponente (e con lui i governi tedesco, portoghese e svizzero nonché la Commissione europea) sosteneva, invece, che tale fatto non avesse alcuna rilevanza per quanto riguarda la determinazione della competenza.

La Corte pur richiamando un precedente (sentenza del 24 giugno 1981, *Elefanten Schuh*, causa C-150/80, punto 16), riferito all'interpretazione dell'art. 18 della Convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968 (disposizione sostanzialmente identica all'art. 24 del regolamento n.44/2001), secondo il quale l'eccezione d'incompetenza non può essere posteriore all'atto considerato dal diritto processuale nazionale quale la prima difesa rivolta al giudice adito, rileva che in quel caso il convenuto aveva dedotto motivi di merito nell'ambito di un procedimento civile ordinario, mentre nel procedimento posto alla sua attenzione i motivi di merito erano stati dedotti nell'ambito di un giudizio monitorio europeo.

Orbene, l'atto di opposizione accompagnato dalla indicazione di tali motivi non può essere ritenuta, ai fini della determinazione del giudice competente, la prima difesa presentata nell'ambito del procedimento civile ordinario conseguente al procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento, giacché argomentando diversamente equivarrebbe a riconoscere che il procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento e il conseguente procedimento civile ordinario costituiscono, in linea di principio, un solo procedimento. Al riguardo il Collegio di Lussemburgo chiarisce che "un'interpretazione siffatta mal si concilierebbe con il fatto che il primo di tali procedimenti segue le norme previste dal regolamento n. 1896/2006, mentre il secondo, come risulta dall'articolo 17, paragrafo 1, di tale regolamento, è disciplinato conformemente alle norme di procedura civile ordinaria. Detta interpretazione contrasterebbe anche con il fatto che tale procedimento civile, pur seguendo il suo corso nello Stato membro d'origine, in mancanza di un'eccezione d'incompetenza internazionale da parte del convenuto, non necessariamente si svolge dinanzi allo stesso giudice dinanzi al quale ha luogo il procedimento relativo all'ingiunzione di pagamento europea" (punto 39).

Si aggiunga inoltre che l'interpretazione secondo cui un'opposizione accompagnata da motivi di merito dovrebbe essere considerata la prima difesa sarebbe contraria all'obiettivo dell'opposizione all'ingiunzione di pagamento europea: nessuna disposizione del regolamento in esame, e in particolare non il suo art. 16, par. 3, esige che il convenuto precisi i motivi dell'opposizione, di modo che quest'ultima è destinata non a fungere da contesto ai fini di una difesa nel merito, bensì a consentire al convenuto di contestare il credito.

Una "opposizione" ad ingiunzione europea corredata anche dalle dichiarazioni dei motivi di merito non equivale ad un atto di "comparizione" ai sensi dell'art. 24 del regolamento 44/2001. Dall'insieme delle suesposte considerazioni la Corte conclude che il combinato disposto degli articoli 6 e 17 del regolamento 1896/2006, dev'essere interpretato nel senso che un'opposizione ad un'ingiunzione di pagamento europea che non contenga un'eccezione d'incompetenza del giudice dello Stato membro d'origine non può essere considerata quale comparizione ai sensi dell'art. 24 del regolamento 44/2001, senza che abbia alcun rilievo il fatto che il convenuto abbia dedotto, nell'ambito dell'opposizione da esso presentata, motivi attinenti al merito della causa.

Cittadinanza europea e diritti fondamentali. Nuove proposte per garantire l'esercizio dei diritti europei

di VALERIA DI COMITE

L'8 maggio del 2013 la Commissione europea ha presentato due distinte comunicazioni che individuano i punti di forza, ma anche le azioni ancora necessarie per rendere più effettivi i diritti collegati alla cittadinanza europea, nonché quelli previsti dalla Carta dei Diritti fondamentali. Segnatamente, si tratta della relazione 2013 sulla cittadinanza dell'Unione, Cittadini dell'Unione: i vostri diritti, il vostro futuro, COM(2013)269 final, e della terza comunicazione sull'applicazione della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea, COM(2013)271 final.

Nella relazione del 2013 sulla cittadinanza europea, pubblicata in concomitanza con l'anno europeo dei cittadini, la Commissione ha posto in evidenza i differenti ostacoli segnalati da numerose persone nell'esercizio quotidiano dei loro diritti collegati allo *status* di cittadino europeo. Come ha evidenziato la Corte ogni cittadino di uno Stato membro dell'Unione gode dello *status* fondamentale di cittadino europeo e ad esso sono collegati una serie di diritti previsti già dal Trattato di Maastricht del 1992 e accresciuti con il Trattato di Lisbona del 2007. I diritti attribuiti ai cittadini europei sono di molteplice natura: economica, sociale, civile e politica. Nello specifico sono previsti il diritto di circolare liberamente nell'Unione e di soggiornare in un Paese diverso dal proprio, a cui si ricollegano il diritto di esercitare un'attività economica o lavorativa nello Stato membro di accoglienza e il diritto di ricongiungimento familiare; il diritto di votare e di essere eletto alle elezioni del Parlamento europeo e a quelle amministrative nello Stato membro di residenza anche se diverso da quello di cittadinanza; il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo e di rivolgersi al Mediatore europeo, al fine di denunciare casi di cattiva amministrazione; il diritto all'assistenza consolare in un Paese terzo, presso un'ambasciata o un consolato di un altro Stato membro dell'Unione, qualora il proprio Stato non sia rappresentato; e, da ultimo, con il Trattato di Lisbona è stato introdotto



un nuovo diritto di partecipazione attiva al processo democratico attraverso l'iniziativa popolare, per cui la Commissione dovrà valutare le proposte di atti normativi presentate da un comitato promotore e supportate da almeno 1 milione di cittadini europei. Il riconoscimento normativo di tali diritti, inoltre, è stato rafforzato dalla giurisprudenza: la Corte di giustizia, in numerose occasioni, ha fatto leva sul diritto alla parità di trattamento tra cittadini europei per garantire a tutti quelli che esercitano una delle libertà stabilite dai Trattati il pieno esercizio dei diritti stabiliti a livello europeo, e ha sancito altresì l'obbligo degli Stati di evitare condotte che possano privare i cittadini europei del nucleo essenziale dei diritti previsti dal loro *status* di cittadini europei anche qualora non abbiano esercitato alcuna libertà e che, pertanto, con un approccio classico sarebbero soggetti esclusivamente alle regole dello Stato membro interessato.

I diritti stabiliti nei Trattati e ribaditi dalla Carta dei diritti fondamentali si scontrano però nella loro concreta attuazione con numerosi ostacoli. Le maggiori difficoltà segnalate alla Commissione

dai diretti interessati – attraverso un processo di consultazione svoltosi nel 2012 e al quale hanno partecipato 12000 cittadini europei – riguardano le attività quotidiane, anche di natura meramente burocratica, connesse alla circolazione dei cittadini finalizzata al soggiorno in un Paese diverso dal proprio a motivo della propria istruzione, formazione professionale o per l'esercizio di un'attività lavorativa. Nella relazione del 2013 la Commissione individua una serie di proposte per far fronte a questi ostacoli, e considera altresì ulteriori aspetti come la tutela consolare all'estero o l'esercizio dei diritti politici e la partecipazione alla vita democratica dell'Unione, nonché le problematiche collegate al commercio transfrontaliero.

Per offrire risposte concrete alla cittadinanza e rendere i diritti previsti dai Trattati più facili da realizzare, la Commissione ha proposto 12 nuove azioni che si affiancano alle 25 azioni già individuate nella relazione del 27 ottobre 2010 sulla cittadinanza dell'Unione intitolata Eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione, COM(2010)603 def.

Nella relazione del 2013 la Commissione ha, dunque, voluto rispondere alle segnalazioni di cittadini europei che si scontrano con innumerevoli difficoltà quando viaggiano, soggiornano o fanno acquisti in un altro Stato membro. L'obiettivo è potenziare i diritti dei cittadini nella vita di ogni giorno, di conseguenza, le azioni proposte sono estremamente differenziate tra loro e vengono raggruppate dalla Commissione in sei specifici ambiti. Il primo, "rimuovere gli ostacoli per lavoratori, studenti e tirocinanti", comprende a sua volta azioni volte a favorire la ricerca di lavoro e lo svolgimento di tirocini in un altro Stato membro attraverso due diverse proposte: l'estensione nel tempo del sussidio di disoccupazione percepito nel Paese di origine, per un periodo superiore agli attuali tre mesi obbligatori, e la definizione di un "quadro di qualità dei tirocini", in cui si precisino i diritti e doveri delle parti, al fine di impedire un uso improprio del tirocinio quale "lavoro non retribuito".

Nel secondo ambito, "ridurre la burocrazia negli Stati membri", si indicano due azioni, la prima delle quali ci sembra particolarmente rilevante ma anche complessa. La Commissione intende facilitare il riconoscimento dei documenti di identità e di soggiorno per permettere ai cittadini di viaggiare e identificarsi in un altro Paese UE, se necessario anche con documenti europei unici facoltativi validi in tutti gli Stati membri. Questa azione, chiaramente, influisce sui sistemi attuali di certificazione dei vari Stati. La seconda proposta ha l'obiettivo di rendere più facile l'immatricolazione degli automezzi dei cittadini che si trasferiscono in un altro Stato attraverso modalità comuni di riconoscimento dei certificati di controllo tecnico delle auto.

Il terzo ambito, "tutelare i più vulnerabili all'interno dell'Unione", è di grande rilevanza e riguarda due aspetti molto diversi. Il primo concerne la circolazione delle persone con disabilità. L'idea è di predisporre una "tessera europea di disabilità" riconosciuta da tutti gli Stati membri. In questo modo sarebbe più facile beneficiare dei vantaggi delle singole tessere nazionali (accesso a trasporti, turismo, cultura e tempo libero) quando si esercita il diritto di circolazione nell'Unione. Il secondo aspetto, sempre a tutela delle persone particolarmente vulnerabili, si incentra sulla proposta di stabilire un pacchetto di misure normative per rafforzare i diritti procedurali dei cittadini sospettati o accusati di reati, in particolare dei minori e delle persone vulnerabili.

Il quarto ambito si riferisce all'esigenza di facilitare gli acquisti transfrontalieri. Le azioni individuate riguardano sia il miglioramento delle forme di tutela sia la trasparenza. Da una parte, si intende rafforzare le regole per la risoluzione delle controversie transfrontaliere per gli acquisti di piccolo importo *online* o in un altro Stato dell'UE, al contempo si evidenzia che per un rapido recupero degli importi esiste già il procedimento europeo per controversie di modesta entità. Dall'altra, si vuole predisporre uno strumento *online* per rendere più trasparente l'offerta di prodotti digitali nei vari Paesi.

Il quinto ambito attiene all'informazione su politiche, norme e attività dell'Unione. La Commissione afferma che "gli sportelli delle amministrazioni locali svolgono un ruolo fondamentale per l'esercizio dei diritti di libera circolazione, in quanto sono spesso il primo punto di contatto per i cittadini che si trasferiscono in una nuova città e una fonte primaria di informazioni e assistenza". Tuttavia, i reclami ricevuti rivelano che i maggiori problemi incontrati dai cittadini europei quando si trasferiscono in un altro Stato dell'UE sono spesso dovuti al fatto che i funzionari di sportello non conoscono in modo adeguato i diritti collegati alla libera circolazione dei cittadini europei. A tal fine è necessario mettere a disposizione delle amministrazioni locali strumenti utili a comprendere appieno tali diritti per facilitare la libera circolazione dei cittadini europei e, al contempo, spiegare agli utenti in modo chiaro e accessibile a quali organi, nazionali o europei, rivolgersi in caso di problemi.

Infine, il sesto ambito riguarda la "partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione". In quest'ambito, la Commissione non solo si preoccupa di rendere più consapevole la

partecipazione dei cittadini europei alla vita democratica dell'Unione intesa come vita delle istituzioni europee, *in primis* del Parlamento europeo, ma presenta una proposta che appare incidere su aspetti che sono di mera competenza nazionale e che al contempo, tuttavia, influiscono sulla libera circolazione dei cittadini europei. Si tratta, infatti, di favorire la partecipazione dei cittadini europei stabiliti in un altro Stato membro alle elezioni nazionali nel Paese di origine. In alcuni casi, infatti, i cittadini che risiedono in uno Stato dell'UE diverso da quello della loro cittadinanza si trovano nell'impossibilità di votare nello Stato di appartenenza, per cui sono privati di un diritto politico essenziale come conseguenza dell'esercizio di un altro diritto fondamentale di origine europea, quello alla libera circolazione. La Commissione ritiene, pertanto, di proporre soluzioni costruttive per consentire ai cittadini dell'Unione che risiedono in un altro Paese dell'UE di partecipare pienamente alla vita democratica anche conservando il diritto di voto alle elezioni nazionali nel loro Paese di origine.

Le altre proposte della Commissione in questo ambito riguardano la necessità di sensibilizzare i cittadini dell'UE riguardo ai diritti conferiti loro dalla cittadinanza dell'Unione, in particolare si pone l'attenzione sui diritti elettorali, e si manifesta l'intenzione di presentare, in occasione della festa dell'Europa nel maggio 2014, un manuale che descriva tali diritti in un linguaggio chiaro e semplice. Infine, la Commissione europea intende esaminare, nel corso di tutto il 2013, soluzioni atte a rafforzare e sviluppare lo spazio pubblico europeo, sulla base delle strutture nazionali ed europee già esistenti, e ciò per superare "l'attuale frammentazione dell'opinione pubblica lungo i confini nazionali".

Come già indicato, contestualmente alla relazione sulla cittadinanza, la Commissione ha pubblicato la terza relazione annuale sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Quest'ultima, come noto, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha acquisito valore vincolante, per cui deve essere rispettata da istituzioni europee ed autorità nazionali, nell'attuazione del diritto dell'Unione. Inoltre, le istituzioni dell'Unione avvertono in modo più pregnante l'esigenza di promuovere i diritti previsti dalla Carta. Per questo motivo la prima parte della relazione è dedicata alle iniziative dell'Unione orientate a rafforzare la tutela dei diritti fondamentali attraverso la proposta di nuovi atti normativi. Nella relazione, pertanto, si indicano alcune recenti proposte della Commissione comprese quelle in materia di protezione dei dati personali e di tutela delle persone più vulnerabili, vittime di reato, nell'ambito dei procedimenti penali. La relazione ha anche ad oggetto le politiche dell'UE nel contesto delle relazioni esterne. Segnatamente, si richiamano il Quadro strategico sui diritti umani e la democrazia e il relativo piano di azione, approvati nel 2012; si ricorda, altresì, la nomina di Stavros Lambrinidis, quale primo rappresentante speciale dell'UE per i diritti umani. La relazione offre inoltre un panorama dell'applicazione negli Stati membri dei diritti fondamentali previsti dalla Carta. In particolare, ci si sofferma sul caso dell'Ungheria per le "rilevanti preoccupazioni in materia di diritti fondamentali".

Dalla relazione si evince che il punto di forza dell'applicazione della Carta continua ad essere la sua attuazione per via giurisprudenziale. I giudici nazionali manifestano una grande apertura nell'applicazione della Carta che in alcuni casi è divenuta uno strumento giuridico rilevante anche oltre i confini della sua reale portata. Si segnala, infatti, la decisione della Corte costituzionale austriaca del 4 marzo 2012 in cui la suddetta Corte afferma che intende riferirsi alla Carta, anche nell'ambito dei procedimenti di controllo giurisdizionale della legislazione nazionale.

Le due relazioni della Commissione del maggio scorso manifestano, in sintesi, una crescente sensibilità per la tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea e, specialmente, per l'esercizio dei diritti dei cittadini europei, sebbene sia ancora necessario stabilire specifiche azioni tese a rafforzare il godimento pieno ed effettivo di tali diritti in tutti gli Stati dell'Unione.

La libera circolazione dei cittadini europei tra diritti fondamentali e pubblica sicurezza

di EGERIA NALIN

L'esigenza di contrastare la minaccia terroristica e di tutelare adeguatamente la pubblica sicurezza può talvolta porsi in conflitto con la tutela di alcuni diritti umani fondamentali. D'altronde, sia l'art. 4 del Patto sui diritti civili e politici del 1966 che l'art. 15 CEDU contemplano la possibilità di deroga ai diritti fondamentali in caso di pericolo pubblico che minacci l'esistenza della Nazione, seppure nel rispetto di una serie di regole procedurali e sostanziali e fatti salvi i diritti inderogabili.

Per quanto concerne l'UE, essa, come è noto, mira ad offrire ai suoi cittadini uno spazio non solo di libertà, ma altresì di sicurezza e giustizia (art. 3, par. 2, TUE) e, a tali fini, consente limitazioni alla libertà di circolazione, la quale, come è noto, costituisce uno dei diritti fondamentali connessi allo *status* di cittadino europeo (articoli 20 e 21, par. 1, TFUE). Infatti, la direttiva 2004/38/CE del PE e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, all'art. 27, par. 1, prevede che la libertà di circolazione di un cittadino dell'UE o di un suo familiare può essere limitata per motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza (oltre che di sanità pubblica), da interpretarsi, giusta la costante giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (in seguito: CGUE), in termini restrittivi (tra le altre, v. le sentenze del 28 ottobre 1975, causa 36/75, *Rutili*, punti 23-28; del 27 ottobre 1977, causa 30/77, *Boucherau*, punti 33-35; del 10 luglio 2008, causa C-33/07, *Jipa*, punto 23). Può essere disposto anche l'allontanamento del residente di lungo periodo, seppure esclusivamente per "motivi imperativi" di pubblica sicurezza (24° 'considerando' e art. 28, par. 3, direttiva), ossia a fronte di "un attentato particolarmente grave a un interesse fondamentale della società, tale da rappresentare una minaccia diretta per la tranquillità e la sicurezza fisica della popolazione" (sentenza del 22 maggio 2012, causa C-348/09, *P.I. c. Oberbü-*



germeisterin der Stadt Remscheid, punto 33). Secondo la CGUE rientrano in tale ambito i reati che, ai sensi dell'art. 83, par. 1, TFUE "presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni", tra i quali è contemplato espressamente il terrorismo internazionale (art. 83, par. 2).

Al fine di consentire la piena tutela dei diritti del cittadino allontanato, la direttiva 2004/38 garantisce all'interessato il diritto al ricorso giurisdizionale o amministrativo nello Stato membro ospitante (articoli 30 e 31) e, a quello stesso scopo, impone che i motivi circostanziati e completi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica, giustificativi dell'adozione del provvedimento restrittivo, gli siano comunicati "salvo che vi ostino motivi attinenti alla sicurezza dello Stato" (art. 30, par. 2). Dai motivi indicati dovrà emergere il carattere di necessità del provvedimento emanato per la protezione degli interessi che esso mira a garantire e, al contempo, la proporzionalità della misura adottata nei confronti del cittadino con riferimento ai diritti fondamentali tutelati dall'UE (sentenza del 23 novembre 2010, causa C-145/09, *Tsakouridis*, punti 49 e 52).

Orbene, con la sentenza del 4 giugno 2013, resa nel caso *ZZ c. Secretary of State for the Home Department*, la Corte di giustizia dell'UE ha fornito utili indicazioni in tema di limiti alla libera circolazione dei cittadini europei e bilanciamento tra diritti fondamentali ed esigenze di pubblica sicurezza, pronunciandosi, in un caso di sospette attività terroristiche, sui rapporti tra i diritti procedurali di cui godono i cittadini dell'UE destinatari di

un provvedimento restrittivo della libertà di circolazione e la tutela del segreto di Stato per ragioni attinenti alla pubblica sicurezza.

Invero, alla luce della normativa britannica di recepimento della direttiva 2004/38 (*Immigration European Economic Area Regulation 2006*), in sede di ricorso contro un provvedimento di diniego dell'ingresso di un cittadino dell'Unione, il Governo può chiedere all'autorità giurisdizionale competente (*Special Immigration Appeals Commission*, SIAC) di secretare per motivi di pubblica sicurezza gli elementi probatori che giustificano l'adozione di siffatto provvedimento; di conseguenza la SIAC emanerà una decisione che contenga i soli motivi non secretati – la quale è notificata al ricorrente – ed una decisione completa delle motivazioni fondate sugli elementi secretati, comunicata al solo Governo britannico e ad un avvocato speciale dell'interessato. Quest'ultimo, nominato dalla SIAC per garantire la difesa del ricorrente durante il procedimento, partecipa, in luogo dei difensori di fiducia dell'interessato, alle udienze in cui si discute degli elementi secretati; tuttavia non può avere contatti col ricorrente o comunicargli alcuna informazione riservata, salva l'autorizzazione della SIAC.

È, dunque, evidente la possibilità che si profili un contrasto tra le esigenze di protezione della pubblica sicurezza e il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, attualmente garantito nell'ambito dell'UE – oltre che dai citati articoli 30 e 31 della direttiva 2004/38 – quale principio generale del diritto dell'Unione (art. 6, par. 3, TUE), dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali (sentenza del 22 dicembre 2010, causa C-279/09, *DEB*, punti 30 e 31; ordinanza del 1° marzo 2011, causa C-457/09, *Chartry*, punto 25; sentenza del 28 luglio 2011, causa C-69/10, *Samba Diouf*, punto 49; sentenza del 6 novembre 2012, causa C-199/11, *Otis e a.*, punto 46) e dall'art. 6, par. 1, CEDU.

Proprio su questo contrasto la Corte di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi

in via pregiudiziale dalla *Court of Appeal (England and Wales) (Civil Division)*, dinanzi alla quale il signor ZZ aveva impugnato la decisione, emanata sulla base di informazioni segrete, con cui la SIAC aveva respinto il ricorso contro un provvedimento di diniego di ingresso adottato nei suoi confronti dal Regno Unito. Avendo il signor ZZ potuto conoscere solo una minima parte degli elementi probatori e delle motivazioni che avevano indotto la SIAC a confermare la sussistenza delle ragioni di pubblica sicurezza addotte dal Governo britannico per giustificare il diniego di ingresso, la *Court of Appeal* ha chiesto alla CGUE di chiarire se il principio della tutela giurisdizionale effettiva, in casi siffatti, imponga all'autorità giurisdizionale competente di assicurarsi che all'interessato siano comunicati gli elementi essenziali delle accuse mossegli.

A riguardo, va preliminarmente osservato che, conformemente alla propria giurisprudenza – orientata in caso di diritto garantito su molteplici livelli a pronunciarsi sulla sola base della Carta (sentenza dell'8 dicembre 2011, causa C-386/10 P, *Chalkor c. Commissione*, punto 51; *Otis*, punto 47; sentenza del 29 gennaio 2013, causa C-396/11, *Radu*, punto 32) – nelle sue valutazioni la Corte di giustizia si è riferita unicamente a quest'ultima. Essa ha chiarito che gli articoli 30 e 31 della direttiva 2004/38 vanno interpretati alla luce del combinato disposto degli articoli 47 e 52, par. 1, della Carta, e che, quindi, le restrizioni al diritto alla tutela giurisdizionale sono ammissibili nei limiti in cui rispettino il contenuto essenziale di tale diritto fondamentale e purché, in ossequio al principio di proporzionalità, siano necessarie e corrispondano a obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione (sentenza, punto 52).

Orbene, è indubbio che tra gli obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione rientrano le esigenze di sicurezza nazionale: l'art. 4, par. 2, TUE ne impone il rispetto all'UE e l'art. 346, par. 1, lett. a) TFUE consente agli Stati di secretare le informazioni che potrebbero arrecare danno alla pubblica sicurezza. D'altro canto, il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, secondo giurisprudenza costante della Corte, presuppone che l'interessato possa conoscere la motivazione della decisione adottata nei suoi confronti, al fine di poter esercitare consapevolmente il proprio diritto di ricorrere in giudizio e di consentire al giudice un pieno controllo della legittimità di tale provvedimento (sentenza del 3 settembre 2008, *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, cause C-402/05 P e C-415/05 P, punto 337). Inoltre, in un procedimento giurisdizionale, il rispetto del principio del contraddittorio – di cui è, tra gli altri, costituito il diritto in parola – implica il diritto delle parti di conoscere e di discutere tutte le prove e osservazioni presentate al giudice affinché formi il suo convincimento (sentenza del 14 febbraio 2008, causa C-450/06, *Varec*, punto 45; del 2 dicembre 2009, causa C-89/08 P, *Commissione c. Irlanda e a.*, punto 52; del 21 febbraio 2013, causa C-472/11, *Banif Plus Bank*). Pertanto, se, in casi eccezionali, un'autorità nazionale si oppone alla comunicazione all'interessato della motivazione circostanziata e completa alla base di una decisione adottata a norma dell'art. 27 della direttiva 2004/38, invocando ragioni attinenti alla sicurezza dello Stato, secondo la Corte “non esiste nessuna presunzione di sussistenza e fondatezza delle ragioni invocate da un'autorità nazionale” e, anzi, spetta al giudice nazionale “procedere a un esame autonomo di tutti gli elementi di diritto e di fatto invocati dall'autorità nazionale competente e valutare, alla stregua delle norme di procedura nazionali, se la sicurezza dello Stato osti a una tale comunicazione” (sentenza, punti 61 e 62).

Sulla base di queste premesse la CGUE ha stabilito che, ove il giudice ritenga inesistenti ragioni ostative alla comunicazione all'interessato della motivazione circostanziata e completa, sulla quale è fondata una decisione di diniego d'ingresso, e l'autorità nazionale competente continui a rifiutarsi di rivelare gli elementi mancanti, il giudice interno procederà all'esame della legittimità di una tale decisione sulla base dei soli motivi ed elementi di prova comunicati all'interessato. Al contrario, qualora

risulti che la sicurezza dello Stato possa essere compromessa da siffatta comunicazione, tale giudice dovrà verificare la legittimità della decisione restrittiva della libertà di circolazione bilanciando adeguatamente le necessità imposte dalla sicurezza dello Stato con quelle del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva.

A questo proposito, la Corte ha distinto tra comunicazione all'interessato della “sostanza” della motivazione sulla quale è fondata la decisione di diniego d'ingresso e rivelazione degli elementi di prova alla base della suddetta motivazione. Infatti, mentre la mancata conoscenza della prima potrebbe impedire il contraddittorio e dunque, ostacolando il pieno esercizio del diritto di difesa, vanificare il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, la divulgazione di taluni elementi probatori – ha ammesso la Corte – può compromettere seriamente la sicurezza dello Stato (sentenza, punto 55 s.). Dunque, la CGUE ha statuito che spetta al giudice competente assicurarsi che la “sostanza” della motivazione che costituisce il fondamento della decisione in causa sia rivelata all'interessato in modo da salvaguardare la necessaria segretezza degli elementi di prova e, al contempo, che la mancata comunicazione all'interessato della motivazione circostanziata e completa e degli elementi di prova pertinenti sia limitata allo stretto necessario (sentenza, punto 69).

Nelle conclusioni del 12 settembre 2012, l'Avvocato generale Bot aveva prospettato una soluzione parzialmente diversa. Richiamando la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa alla tutela del diritto al ricorso effettivo in caso di espulsione (tra le altre, sentenze del 20 settembre 2002, *Al-Nashif c. Bulgaria*, paragrafi 133 e 137; del 24 aprile 2008, *C.G. e a. c. Bulgaria*, paragrafi 56 e 57; del 2 settembre 2010, *Kaushal e a. c. Bulgaria*, paragrafi 35 e 36), l'Avvocato generale aveva, anzitutto, sostenuto che l'art. 30 della direttiva 2004/38, letto alla luce dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali e dell'art. 346, par. 1, lettera a), TFUE, permetta ad uno Stato membro, “in casi eccezionali debitamente giustificati dalla necessità di garantire la sicurezza dello Stato e sotto il controllo del giudice nazionale, di opporsi alla comunicazione ad un cittadino dell'Unione dei motivi di pubblica sicurezza alla base di un provvedimento di allontanamento emanato nei suoi confronti, *nella loro integralità o sotto forma di sintesi*” (punto 115, corsivo aggiunto), purché il diritto processuale nazionale preveda meccanismi che consentano una valutazione imparziale e consapevole di tutti gli elementi di prova adottati contro il ricorrente, da parte di un'autorità giurisdizionale nazionale indipendente. Quindi, verificando, con riferimento al caso di specie, la sussistenza delle suddette garanzie, l'Avvocato generale aveva ritenuto che “il sistema procedurale istituito dal Regno Unito consenta di garantire, nel settore in questione, un giusto equilibrio tra gli interessi collegati, da un lato, ai diritti procedurali del cittadino dell'Unione e, dall'altro, alla sicurezza dello Stato” (punto 98, corsivo aggiunto), al contempo riconoscendo che “l'esame dell'equità di una stessa procedura nazionale può portare a risultati diversi secondo il contesto nel quale viene operata detta valutazione” (punto 111) ed, in particolare, in relazione ai diritti sui quali viene a incidere.

Rispetto a detta interpretazione sembrerebbe che la soluzione accolta dalla Corte di giustizia – vincolando la valutazione dei giudici nazionali relativa al bilanciamento degli interessi contrapposti al rispetto di requisiti minimi a tutela dei diritti fondamentali – induca il giudice interno a focalizzare l'attenzione sulla garanzia dell'effettività dei diritti in parola. Ciò può essere inteso come una attuazione dell'impegno dell'Unione a non sacrificare i diritti umani neanche nella lotta al terrorismo. In proposito, non va dimenticato che, già nella famosa sentenza *Kadi*, la Corte di giustizia avesse attribuito ai diritti umani (così come ai valori fondanti dell'Unione attualmente previsti dall'art. 2 TUE) il rango di principi “supercostituzionali” (Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2013, III ed. riveduta e aggiornata, p. 244) e che il Trattato di Lisbona ribadisce e rafforza la tutela dei medesimi diritti nell'ambito dell'Unione.

EMERGENZA RIFIUTI IN CAMPANIA

Dall'UE la richiesta di nuove sanzioni e la sospensione dei fondi FESR

di MICAELA FALCONE

Negli ultimi mesi due nuovi provvedimenti dell'UE hanno aggiunto un carico ulteriore al gravoso fardello dell'Italia nell'ambito della nota emergenza rifiuti in Campania che, alternando periodi di maggiore e minore criticità, affligge il nostro Paese sin dal 1994. L'apertura di diverse procedure di infrazione e le sentenze che ne sono derivate hanno infatti mostrato con crescente chiarezza una situazione nazionale di cattivo governo del territorio che, perdurando negli anni, riflette l'incapacità di tutelare la salute e

zia con la richiesta di una duplice sanzione (una somma forfettaria di 25 milioni di euro ed una penalità di mora giornaliera di oltre 250 mila euro) a motivo della mancata adozione delle misure necessarie all'esecuzione della sentenza emessa dalla Corte il 4 marzo 2010 (*Commissione c. Italia*, causa C- 297/08). Questa pronuncia, resa ex art. 258 TFUE, riguarda la procedura di infrazione aperta nel 2007 dalla Commissione per denunciare la crisi cronica nello smaltimento dei rifiuti in Campania e, nello specifico, per accertare l'inadempimento dell'Italia rispetto all'attuazione della direttiva rifiuti (direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, in materia di rifiuti, poi sostituita dalla direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, GUUE L 312 del 22 novembre 2008).

La disciplina vigente imponeva agli Stati membri di creare una rete integrata ed adeguata di impianti che consentisse di gestire il trattamento e il recupero dei rifiuti nell'ambito dei parametri indicati dall'UE, limitandone la produzione e promuovendo tecnologie pulite e prodotti riciclabili idonei a ridurre i pericoli per la salute umana e l'ambiente. A tal fine, gli Stati membri dovevano tener conto del contesto geografico e valutare la necessità di impianti specializzati per le diverse tipologie di rifiuti.

Pur riconoscendo il deficit strutturale del sistema locale di gestione dei rifiuti, l'Italia contestava gli addebiti affermando di aver aumentato il livello della raccolta differenziata, di aver aperto due discariche e costruito altri inceneritori; ad ulteriore giustificazione adduceva inadempimenti contrattuali e comporta-

menti criminali indipendenti dalla propria volontà, assimilabili piuttosto a casi di forza maggiore.

Respingendo tali argomentazioni, la Corte ha affermato che in base all'art. 257 TFUE è "irrelevante [ai fini dell'accertamento] che l'inadempimento risulti dalla volontà dello Stato membro al quale è addebitabile, dalla sua negligenza, oppure dalle difficoltà tecniche cui quest'ultimo abbia dovuto far fronte" (punto 82). Nel merito la Corte ha poi ricordato che, in base alla direttiva rifiuti, gli Stati membri dispongono di un margine di discrezionalità nella scelta della base territoriale che ritengono adeguata per conseguire un'autosufficienza nazionale in materia (punto 62). La scelta italiana di organizzare la copertura del territorio su base regionale comporta, quindi, l'obbligo per ciascuna regione di garantire l'adeguato trattamento e smaltimento dei propri rifiuti il più vicino possibile al luogo di produzione, sulla base del principio di correzione, in via prioritaria, alla fonte dei danni provocati all'ambiente e del criterio di prossimità (punto 67). Su queste premesse, nonostante l'apprezzamento per alcuni interventi realizzati dall'Italia nel periodo tra il parere motivato e la presentazione del ricorso, gli impianti esistenti e in funzione apparivano ancora lontani dal soddisfare le esigenze reali della Campania in termini di smaltimento dei rifiuti (punto 78). In estrema sintesi, dunque, la Corte ha accolto il ricorso della Commissione (luglio 2008) ed ha statuito che la Repubblica italiana, non avendo creato una rete adeguata ed integrata di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti nelle vicinanze del luogo di produzione e non avendo adottato tutte le misure necessarie per evitare di mettere in pericolo la salute umana e di danneggiare l'ambiente in Campania, era venuta meno agli obblighi che le incombono in forza della direttiva rifiuti (spec. punti 88 e 113).

Questa procedura di infrazione è stata altresì la causa del blocco dei fondi FESR, avverso il quale l'Italia ha proposto i due



l'ambiente dagli effetti negativi di una gestione inadeguata dei rifiuti.

In questa vicenda complessa e problematica, che fatica a trovare soluzioni che soddisfino i parametri indicati dalle norme europee di settore, si inseriscono i due recenti provvedimenti dell'Unione cui si è inizialmente accennato.

Il primo riguarda la decisione del Tribunale dell'UE che, con sentenza del 19 aprile 2013 (cause riunite T-99 e 308/09, *Italia c. Commissione*), ha respinto i ricorsi di annullamento proposti dall'Italia avverso la sospensione dei finanziamenti stanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) per la gestione e lo smaltimento dei rifiuti in Campania.

Il secondo provvedimento, del giugno 2013, riguarda invece la decisione della Commissione di dar seguito alla lettera di messa in mora del 2011 e deferire nuovamente l'Italia alla Corte di giusti-



ricorsi di annullamento respinti dal Tribunale. I finanziamenti sospesi erano erogati alla regione in attuazione del Programma Operativo (PO) Campania che, approvato dalla Commissione nel 2000, si integrava nel quadro della programmazione 2000-2006 per il sostegno agli interventi strutturali nelle regioni interessate dall'obiettivo "convergenza". Più in dettaglio, il PO prevedeva pagamenti periodici equivalenti al rimborso del 50% delle spese che, certificate dalle autorità nazionali, erano state sostenute per le operazioni di adeguamento e sviluppo del sistema regionale di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti.

Con tre lettere inviate tra il 2008 e il 2009, la Commissione comunicava l'intenzione di rifiutare i pagamenti in forza dell'art. 32 del regolamento (CE) n. 1260/99 sulle condizioni di ammissibilità dei pagamenti intermedi. Tra queste figurava, infatti, l'assenza di decisione della Commissione di avviare un procedimento di infrazione avente il medesimo oggetto degli interventi finanziati. Dal momento che la procedura di infrazione aperta nel 2007 rimetteva in discussione l'intero sistema di gestione dei rifiuti in Campania, la Commissione riteneva venissero meno le garanzie necessarie alla corretta esecuzione delle operazioni cofinanziate dal FESR, stante l'evidente collegamento tra la "misura" beneficiaria dei fondi europei e l'oggetto del ricorso.

Contestando la asserita coincidenza, l'Italia impugnava gli atti di revoca dei pagamenti e ne eccepeva l'illegittimità. Sosteneva, in proposito, che gli interventi pianificati dal PO regionale, poiché limitati al sistema della raccolta differenziata, avessero carattere di specificità rispetto al più generale settore della gestione e dello smaltimento dei rifiuti in Campania, la cui efficienza era stata deferita al giudizio della Corte.

Con la citata sentenza, il Tribunale ha respinto tali argomentazioni e confermato la legittimità degli atti impugnati, ravvisando il collegamento rilevato dalla Commissione e richiesto dal regolamento vigente. I giudici hanno precisato, infatti, che, per rifiutare i pagamenti intermedi a valere su un fondo europeo, è sufficiente che la Commissione dimostri che l'oggetto di un procedimento di infrazione in corso sia direttamente collegato alla misura cui si riferiscono le operazioni oggetto del finanziamento (punto 53 s.), tenuto conto che la nozione di "misura" ha una portata più ampia rispetto a quella di "operazione" (punto 45).

Alla revoca dei fondi strutturali così legittimata dal Tribunale si è poi aggiunta la richiesta di sanzioni proposta a giugno dalla Commissione: questi due provvedimenti incideranno significativamente sulla pianificazione nazionale dei prossimi interventi, sottraendo al bilancio statale risorse economiche che dovrebbero invece essere investite nel territorio.

Tra gli interventi nazionali successivi alla sentenza di inadempimento, i più significativi riguardano l'adozione di un nuovo piano di gestione dei rifiuti per la Campania (gennaio 2012) e la presentazione (giugno 2012) di un programma di misure destinate a gestire i rifiuti nella regione fino al 2016, quando dovrebbero diventare operativi nuovi impianti di trattamento. Tuttavia, pur riconoscendo i progressi fatti per implementare la raccolta differenziata, gli ulteriori provvedimenti adottati dalle autorità locali – in particolare la spedizione di ingenti quantità di rifiuti verso gli impianti di stoccaggio di altre regioni – rappresentano un palliativo temporaneo e certamente inadeguato alla soluzione delle criticità esistenti.

Alla luce di quanto realizzato e degli oltre tre anni decorsi dalla prima pronuncia della Corte, pertanto, è ragionevole dubitare che le installazioni previste a fine 2016 (impianti di recupero, inceneritori e discariche) siano effettivamente realizzate nei termini indicati e, di conseguenza, è altresì ragionevole supporre che il prolungato inadempimento esponga l'Italia a nuove procedure di infrazione.

Va evidenziato in proposito che la maggior parte delle infrazioni a carico del nostro Paese attiene alla mancata o intempestiva attuazione del diritto ambientale. Secondo i dati forniti

dal Dipartimento per le Politiche Europee, infatti, si tratta di 31 procedure su un totale di 103 (dati aggiornati al 30.5.2013, reperibili sul sito www.politichecomunitarie.it). Nell'ambito delle infrazioni ambientali, poi, i casi più gravi e complessi riguardano il comparto dei rifiuti e la costruzione di impianti di smaltimento e bonifica dei siti inquinati, che interessano l'intero territorio nazionale. Sotto il profilo del soggetto responsabile della violazione, infine, rileva che la maggior parte delle infrazioni è imputabile agli enti locali, data la scelta italiana della copertura del territorio su base regionale (il che tuttavia non esclude, come noto, la responsabilità dello Stato ai fini delle procedure di infrazione).

Le difficoltà del nostro Paese nell'attuare con regolarità la normativa europea sull'ambiente originano da molteplici cause concomitanti. La partecipazione dei diversi livelli di governo coinvolti rende certamente più articolato il processo di recepimento ed attuazione del diritto europeo. A questo si sommano le situazioni peculiari emerse a livello locale nel corso degli anni in cui l'emergenza si è manifestata: il disaccordo tra gli enti locali, l'opposizione della popolazione alla installazione di termovalorizzatori e impianti di smaltimento e, in generale, la presenza di interessi politici ed imprenditoriali contrastanti che hanno determinato la cattiva gestione del territorio. Non è trascurabile, inoltre, il fattore della criminalità organizzata, che incide sugli equilibri politico-amministrativi dell'attività regionale.

In una diversa prospettiva, tra le concause dell'emergenza rifiuti in Italia è utile riferirsi all'**eccessiva distanza tra gli standard** indicati dall'Unione e la situazione nazionale di partenza, che di conseguenza non riesce a tenere il passo con l'evoluzione normativa europea e porta al risultato opposto di addebitare all'Italia costi più elevati di quelli necessari per espletare le procedure attuative. Una divergenza concreta sembra inoltre ravvisabile tra la politica perseguita a livello nazionale, che registra il prevalere dello smaltimento dei rifiuti in discarica (ovvero la forma di trattamento più improduttiva e impattante per il territorio) e l'approccio dell'Unione che, fondato sui concetti di riciclo e riutilizzo, promuove una politica virtuosa dei rifiuti, da trasformare in risorsa economica con il vantaggio di ridurre le quantità destinate allo smaltimento. L'evoluzione italiana verso l'adozione di tale processo virtuoso – basato cioè su pratiche intelligenti orientate alla sostenibilità ambientale, al recupero energetico e alla tutela di ambiente e salute – registra un notevole ritardo rispetto a numerosi Paesi europei. L'adozione di un efficace sistema di gestione dei rifiuti, che sia impostato secondo le buone pratiche e la gerarchia degli obiettivi indicati dalla direttiva 2008/98/CE, richiede, infatti, che le modifiche all'impianto normativo nazionale siano supportate da un poderoso cambiamento di mentalità nelle scelte politiche di settore, che ne rappresentano il motore principale.

Pertanto, non si può ricondurre esclusivamente ad una violazione allocabile nel momento applicativo del diritto derivato europeo l'inefficienza del sistema italiano di gestione dei rifiuti, radicata e diversificata nel territorio specie al sud, dove le quattro regioni dell'obiettivo "convergenza" (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) sono state lungamente commissariate per la gestione dei rifiuti. Le radici di tale inefficienza vanno ricercate in una risalente politica di cattivo governo del territorio, perpetrata a diversi livelli politici ed amministrativi.

Tuttavia, almeno per quanto attiene al processo di adeguamento del diritto italiano agli obblighi nascenti dal diritto dell'Unione, si auspica che la recente riforma operata dalla l. del 12 dicembre 2012, n. 234 semplifichi e migliori il processo di recepimento nazionale e, al contempo, accresca la capacità dei soggetti istituzionali coinvolti al fine di garantire la puntuale e tempestiva attuazione del diritto ambientale derivato. Tale auspicio è rivolto in particolare alle amministrazioni regionali che, esercitando le proprie competenze di esecuzione, svolgono un ruolo sostanziale nell'attuazione della legislazione ambientale.

Basta violenze sulle donne! L'Italia ratifica la Convenzione di Istanbul

di MONICA DEL VECCHIO

Con la legge n. 77 del 27 giugno 2013 il Parlamento italiano ha unanimemente autorizzato il Presidente della Repubblica a ratificare la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, firmata l'11 maggio 2011 ad Istanbul (di seguito: Convenzione di Istanbul). L'intervento legislativo del Parlamento italiano si colloca opportunamente nel contesto di una crescente consapevolezza: i casi di violenza contro le donne avvengono sempre più frequentemente anche in un Paese "avanzato" come il nostro, toccano la quotidianità delle vite private e familiari – anche di quelle apparentemente "normali" – raggiungendo un grado di pervasività che non può più essere sottovalutato.

La ratifica della Convenzione di Istanbul rappresenta un passo importante nella direzione di un più efficace contrasto al fenomeno. Essa costituisce il primo strumento europeo giuridicamente vincolante in materia e uno dei più avanzati a livello internazionale: per la prima volta, la violenza sulle donne è riconosciuta quale violazione dei diritti umani e quale forma di discriminazione (art. 3, lett. a), proibita dal diritto internazionale. La Convenzione, in realtà, crea soltanto un quadro per l'azione coordinata degli Stati parte, stabilendo norme di natura essenzialmente programmatica. Tuttavia, la cornice normativa delineata dal documento è piuttosto ampia e dettagliata: essa si applica a tutte le forme di violenza contro le donne, a tutte le vittime di violenza domestica, sia in circostanze di pace, sia in situazioni di guerra (art. 2).

Le norme generali contenute nel capitolo I della Convenzione (articoli 1-6) aiutano a comprendere la portata di

questo strumento, che delinea un quadro completo ed integrato costruito su tre pilastri: la prevenzione del fenomeno, la protezione delle vittime e dei testimoni, il perseguimento degli autori delle violenze. Tale sistema ha come obiettivo ultimo la promozione e la protezione del diritto di ciascun essere umano a vivere libero dalla violenza sia nella vita pubblica sia in quella privata (art. 4). L'art. 3 reca alcune definizioni chiave. Tra queste, un interessante elemento di novità è rappresentato dalla definizione di "genere" (lett. c), che non fa riferimento



al dato biologico e rinvia invece ai "ruoli, comportamenti, attività e attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini". Tale definizione ha suscitato in Italia non poche polemiche, conclusesi poi con l'apposizione di una dichiarazione interpretativa in occasione della firma del Trattato, secondo la quale "l'Italia applicherà la Convenzione in conformità con i principi della Costituzione italiana".

Il capitolo II (articoli 7-11) dell'Accordo è dedicato all'aspetto della promozione di politiche integrate e della raccolta di dati e informazioni relative al fenomeno. In sostanza, le norme contenute in questa sezione individuano alcuni criteri di metodo per gli Stati parte della Convenzione. Tali disposizioni sollecitano l'adozione di un approccio "olistico" (*holistic response*, art. 7, par. 1) nella lotta

contro la violenza sulle donne, fondato su politiche integrali, coordinate ed efficaci su tutto il territorio nazionale delle Parti contraenti. Al di là delle pur significative dichiarazioni di principio, come ad esempio l'affermazione secondo la quale tutte le misure adottate devono porre al centro i diritti delle vittime (art. 7, par. 2), degne di nota sono le norme che riguardano il coinvolgimento della società civile. Esse invitano gli Stati a valorizzare e sostenere il lavoro svolto dalle organizzazioni non governative attive nel contrasto al fenomeno e ad av-

viare con esse una cooperazione efficace (art. 9). È inoltre prevista l'istituzione di organismi nazionali ufficiali, con compiti di coordinamento e di monitoraggio della raccolta dei dati e delle informazioni (art. 10). In riferimento a quest'ultimo profilo, di particolare interesse è la previsione di sondaggi popolari (*population-based surveys*) a cadenza regio-

lare, allo scopo di valutare l'andamento del fenomeno e di sondarne la percezione. Tali sondaggi potrebbero essere utili al fine di stimolare la formazione di una coscienza sociale, necessaria soprattutto in quegli Stati dove la violenza contro le donne è ancora socialmente tollerata o addirittura giustificata; simili metodi di raccolta di dati e informazioni potrebbero altresì consentire di superare i limiti delle statistiche ufficiali, che solitamente stimano il fenomeno al ribasso, non comprendendo i tanti episodi non denunciati, permettendo così di ottenere seppur sommariamente un'idea più realistica.

Il capitolo III (articoli 12-17) della Convenzione di Istanbul disciplina in maniera piuttosto dettagliata gli aspetti relativi alla prevenzione del fenomeno della violenza sulle donne e della violenza domestica. In questo senso, si pre-

vedono impegni per le Parti contraenti soprattutto sul fronte culturale ed educativo, senza tralasciare la predisposizione di specifici programmi di natura più propriamente socio-assistenziale. Ad esempio, si invitano le Parti a promuovere una maggiore e diffusa consapevolezza circa le diverse manifestazioni della violenza contro le donne, attraverso campagne pubbliche di sensibilizzazione volte non solo ad evidenziare le conseguenze del fenomeno sulle vittime, ma anche a combattere e sradicare tutti i pregiudizi, gli stereotipi, le consuetudini e le tradizioni basate sull'idea dell'inferiorità della donna rispetto all'uomo, i quali costituiscono il terreno fertile in cui il fenomeno della violenza di genere affonda le sue radici. In tal senso, la Convenzione invita le Parti ad adottare specifiche misure nel campo dell'educazione, sia formale, sia non formale (art. 14). Significativo è inoltre il riferimento alla formazione di figure professionali specializzate nel trattamento delle vittime, nonché nella rieducazione degli autori di violenze di genere (articoli 15 e 16).

Uno dei punti fondamentali del sistema stabilito dalla Convenzione di Istanbul è costituito dalle disposizioni relative alla tutela e al sostegno delle vittime, contenute nel capitolo IV. Esse evidenziano il ruolo determinante dei meccanismi di cooperazione tra diverse istituzioni e tra queste e gli attori della società civile, sollecitando a creare delle vere e proprie reti di protezione per le vittime e i testimoni di atti di violenza (spesso minori). Molto opportunamente, il documento suggerisce agli Stati l'adozione di un approccio integrato: la predisposizione di efficaci misure di protezione non può, infatti, non tenere conto dell'universo relazionale della vittima e dei rapporti intercorrenti tra quest'ultima, l'autore (o gli autori) della violenza ed eventuali testimoni. È importante altresì che tali misure permettano alla donna vittima di violenza di conseguire l'indipendenza economica (art. 18), per una vita libera e dignitosa. Tra le misure di protezione e sostegno espressamente individuate dal documento, vi è la garanzia della possibilità di un effettivo ricorso ai meccanismi regionali e internazionali disponibili per le denunce individuali e collettive. La norma convenzionale impegna le Parti a promuovere "la messa a disposizione delle vittime di un supporto sensibile e ben informato per aiutarle a sporgere denuncia" (art. 21).

La Convenzione di Istanbul stabilisce anche obblighi sul piano normativo per gli Stati parte. All'aspetto del diritto sostanziale (capitolo V, articoli 29-48) e ai profili processuali, sia civili, sia penali (capitolo VI, articoli 49-58) il documento dedica ampio spazio, prevedendo l'obbligo per gli Stati parte di introdurre nel proprio ordinamento una serie di reati, qualora non siano già presenti: si segnalano ad esempio la violenza psicologica, lo *stalking*, le mutilazioni genitali femminili, l'aborto e la sterilizzazione forzati. A tal proposito, è importante sottolineare alcuni profili innovativi: tra gli strumenti internazionali in materia di diritti umani, la Convenzione di Istanbul è il primo ad adottare una definizione di "matrimonio forzato" (art. 37), invitando gli Stati parte ad introdurlo come reato nel proprio ordinamento.

Un elemento significativo che informa l'intero sistema della Convenzione è l'intollerabilità degli argomenti legati al cosiddetto "onore" come giustificazione di qualsivoglia atto di violenza contro le donne. Tale concetto, che trova già spazio nel Preambolo dell'accordo, è espressamente sancito all'art. 42. La norma, infatti, impegna gli Stati ad adottare "le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che nei procedimenti penali intentati a seguito della commissione di qualsiasi atto di violenza che rientra nel campo di applicazione della presente Convenzione, la cultura, gli usi e costumi, la religione, le tradizioni o il cosiddetto 'onore' non possano essere adottati come scusa per giustificare tali atti". In particolare, devono risultare inaccettabili le accuse secondo le quali la vittima avrebbe, per così dire, "meritato" le violenze, trasgredendo a presunte regole tradizionali, sociali, culturali

o religiose riguardanti un comportamento appropriato.

Meritano attenzione le disposizioni del capitolo VII della Convenzione, dedicate a due categorie di donne, le migranti e le richiedenti asilo, particolarmente soggette a violenze di genere.

Con l'intento di favorire la loro protezione, la Convenzione introduce la possibilità per gli Stati di concedere alle donne il cui *status* di residente sia dipendente da quello del coniuge o *partner* un titolo di soggiorno autonomo (art. 59). La portata innovativa di questa norma è però sensibilmente ridimensionata da una serie di requisiti che ne circoscrivono di fatto il campo di applicazione: in primo luogo, le vittime devono fare espressa richiesta di tale permesso alle autorità competenti, esponendo se stesse al rischio di ritorsione da parte del *partner*; inoltre, la concessione del titolo di soggiorno autonomo è subordinata all'esistenza di "circostanze particolarmente difficili" (*particularly difficult circumstances*) e avviene alle condizioni stabilite dal diritto interno dello Stato parte.

La Convenzione di Istanbul punta ad introdurre una prospettiva di genere (*gender interpretation*) anche nella delicata gestione delle procedure di riconoscimento dello *status* di rifugiato. In questo senso, l'art. 60 invita le Parti contraenti ad adottare tutte le misure necessarie al fine di garantire che la violenza contro le donne basata sul genere possa essere riconosciuta come forma di persecuzione, ossia come uno dei motivi qualificanti per la concessione dello *status* di rifugiato, ai sensi dell'art. 1 dell'apposita Convenzione del 1951. A questo proposito, la Convenzione di Istanbul ribadisce il principio di *non-refoulement* (divieto di respingimento) stabilito nella citata Convenzione del 1951, sottolineando specificamente l'importanza di tale principio per una tutela effettiva ed efficace delle vittime di violenza contro le donne.

L'ultimo riferimento riguarda le procedure di controllo sull'attuazione della Convenzione, disciplinate al capitolo IX (articoli 66-70). Il monitoraggio dell'attuazione dell'accordo è affidato principalmente a due organi: il Comitato delle parti, formato dai rappresentanti delle parti contraenti, e da un gruppo di esperti denominato GREVIO (*Group of experts on action against violence against women and domestic violence*), formato da individui indipendenti, di "elevata moralità", di nota competenza in materia di diritti umani e di riconosciuto prestigio professionale (art. 66). Il meccanismo di monitoraggio si basa sull'elaborazione di questionari tematici da parte del GREVIO e sulla presentazione di rapporti periodici da parte degli Stati parte. A tali scambi di informazioni potranno seguire conclusioni del GREVIO e specifiche raccomandazioni da parte del Comitato delle parti contraenti, fondate sull'esame condotto dal gruppo di esperti (art. 68). I parlamenti nazionali sono invitati a partecipare – in modi e forme che, però, il documento non disciplina – alle attività di controllo sull'attuazione della Convenzione (art. 69).

Quanto finora descritto conduce ad alcune osservazioni conclusive. Il testo convenzionale è redatto in maniera dettagliata e tocca una serie ampia di questioni. È forse proprio il suo carattere ambizioso ad aver determinato sino ad ora un numero così basso di ratifiche: oltre all'Italia, soltanto altri quattro Stati dei ventinove firmatari hanno già completato il procedimento di adesione (Turchia, Albania, Portogallo e Montenegro). La Convenzione entrerà in vigore soltanto dopo il deposito del decimo strumento di ratifica, che si auspica avvenga nel più breve tempo possibile.

La legge 77/2013 rappresenta una scelta significativa nella direzione di un sempre maggiore contributo italiano alla promozione dei diritti fondamentali della persona sul piano regionale e globale. Occorrerà ora tener fede agli impegni presi con la ratifica, non solo adeguando il nostro ordinamento alle norme stabilite dalla Convenzione, ma mettendo anche in campo tutte le risorse possibili per realizzare programmi e interventi agli opportuni livelli, in una prospettiva di tutela fattiva ed efficace delle donne da ogni forma di violenza.

Un esempio di giornalismo televisivo al servizio dell'informazione europea

di M. IRENE PAOLINO



Nel corso degli ultimi anni, la Commissione europea ha dedicato sempre maggiore attenzione alla comunicazione con il grande pubblico, intensificando gli sforzi per sviluppare approcci, strumenti ed azioni con cui avvicinare l'Europa ai cittadini, promuovere il dibattito su temi europei, favorire il dialogo con le istituzioni, raccogliere il *feedback*, garantire l'esercizio del diritto di accesso ai documenti e all'informazione europea. E ciò al fine di aumentare la partecipazione democratica al processo di integrazione europea e la trasparenza dei processi decisionali.

Prossimità e trasparenza sono le parole chiave alla base della politica di informazione e comunicazione dell'Unione europea quale si è venuta delineando nel corso degli ultimi anni. Attraverso un percorso, che è si sviluppato in modo complesso ed articolato, l'informazione e la comunicazione sui temi europei sono diventate funzioni istituzionali strategiche e trasversali ai diversi settori di attività dell'Unione europea, fino a rappresentare ormai importanti funzioni di governo del processo di costruzione dell'integrazione. L'adozione e l'implementazione di nuovi canali di comunicazione, la creazione di nuovi approcci per la ricerca della documentazione ufficiale, la semplificazione dell'accesso all'informazione, la distribuzione capillare sul territorio di centri ufficiali di informazione, comunicazione e documentazione europea, sono alcuni degli strumenti di attuazione della strategia di una comunicazione di prossimità al cittadino, detta con gergo "europeo" strategia del *going local*.

In una logica di sussidiarietà delle funzioni e di *devolution* dell'informazione europea, la rete ufficiale di informazione europea *Europe Direct*, costituita da circa 500 sportelli al pubblico, distribuiti capillarmente sul territorio degli Stati membri, è stata creata dalla Commissione europea proprio con lo scopo di decentralizzare l'informazione e la comunicazione sulle politiche e le attività delle istituzioni europee.

L'Università degli Studi di Bari Aldo Moro ospita da circa vent'anni il Centro di Documentazione europea e da oltre otto anni il Centro di informazione *Europe Direct* Puglia, due centri creati, promossi e coordinati dalla Direzione Generale Comunicazione della Commissione.

In particolare, lo sportello della rete ufficiale di informazione sull'Unione europea, operativo sin dal 2005 sul territorio regionale, è gestito dall'Università in partenariato con soggetti qualificati nel settore della comunicazione e dell'informazione, tra cui i Servizi Comunicazione Istituzionale della Giunta e del Consiglio della Regione Puglia.

Lo *Europe Direct* Puglia, che ha la sua sede principale presso Teca del Mediterraneo, la Biblioteca del Consiglio Regionale della Puglia, è dedicato alla comunicazione e all'informazione al grande pubblico ed è specializzato nell'organizzazione di attività rivolte a diversi *target* e su diverse tematiche attinenti l'attività, la vita, le politiche delle istituzioni europee.

Il Centro di informazione dell'Università di Bari può vantare un'esperienza pluriennale nell'organizzazione di attività di informazione e comunicazione pubblica europea, competenza nella gestione di progetti nonché la conoscenza degli strumenti e dei canali per la comunicazione su questioni europee, in quanto opera, da tanti anni ormai, in qualità di soggetto qualificato, ben radicato nel tessuto locale e a diretto contatto con i cittadini.

Rendere l'Unione europea più vicina ai cittadini, spiegare come funziona, come incide nella vita quotidiana, come condiziona le scelte politiche degli Stati che ne fanno parte, quali sono gli interessi, le dinamiche e le procedure legislative da cui scaturiscono le decisioni della così tanto *deprecata* burocrazia bruxellese sono alcune delle finalità del Centro.

A tale scopo, lo *Europe Direct* Puglia predispone annualmente un piano di comunicazione e di informazione, che viene redatto di comune accordo con il partenariato istituzionale

Occupazione: un'Alleanza europea per l'apprendistato

Nasce un ampio partenariato tra i principali attori del mondo del lavoro e del settore dell'istruzione in Europa, con l'obiettivo di lottare contro la disoccupazione giovanile, migliorare la qualità della formazione professionale e aumentare l'offerta di contratti di apprendistato in tutta l'UE. Il 2 luglio scorso, nel quadro del concorso internazionale di competenze professionali "WorldSkills 2013", i commissari europei Vassiliou (Istruzione, cultura, multilinguismo e gioventù) e Andor (Occupazione, affari sociali e inclusione) hanno inaugurato l'Alleanza europea per l'apprendistato. Tramite l'Alleanza si cercherà inoltre di indurre un cambiamento di paradigma culturale nei confronti dell'apprendistato. In particolare, saranno individuati i programmi di apprendistato più efficaci

nell'UE e saranno applicate le soluzioni più adatte per ciascuno Stato membro. L'attività dell'Alleanza è sostenuta dalla prima dichiarazione comune della Commissione europea, della Presidenza del Consiglio dei ministri dell'UE e delle parti sociali a livello europeo, vale a dire Confederazione europea dei sindacati (CES), ETUC, BusinessEurope, Centro europeo delle imprese a partecipazione pubblica e delle imprese di interesse economico generale (CEEP) e Unione europea dell'artigianato e delle piccole e medie imprese (UEAPME). L'Alleanza promuove misure che saranno finanziate dal Fondo sociale europeo, dall'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile e dal programma Erasmus+, il nuovo programma dell'UE per l'istruzione, la formazione e la gioventù.

sulla base degli orientamenti tematici prioritari dell'Unione europea, coniugati alle esigenze di informazione rilevate sul territorio regionale pugliese. In linea con la sua *mission* istituzionale, il Centro organizza una serie di attività di comunicazione sull'Unione europea, quali convegni, seminari, giornate informative, *workshop*, alcune delle quali in collaborazione con istituzioni europee, amministrazioni pubbliche locali e altre organizzazioni interessate. Oltre all'organizzazione di queste attività, lo sportello cura la diffusione di notizie che riguardano la normativa europea o la vita delle istituzioni dell'UE o di argomenti di attualità che animano il dibattito pubblico europeo attraverso un sito *web*, una pagina *Facebook*, una *newsletter* mensile ed il periodico *SudinEuropa*.

L'obiettivo di questa azione è quello di rendere i cittadini consapevoli dei progressi e delle conquiste della costruzione europea, anche e soprattutto in termini di diritti di cui sono titolari e degli strumenti e dei mezzi di tutela di cui possono avvalersi per l'effettivo esercizio.

Da un sondaggio di Eurobarometro del 2010 risulta che sebbene il 79% dei cittadini degli Stati Membri attualmente dichiara di avere una certa familiarità con l'espressione "cittadino dell'Unione", solo il 43% conosce il significato dell'espressione, il 48% afferma di essere "male informato" sui propri diritti di cittadino dell'UE, il 32% si considera "bene" o "molto bene" informato sui propri diritti di cittadino dell'UE.

Attraverso i suoi canali di comunicazione ed esempi pratici e concreti, lo *Europe Direct* Puglia cerca di far conoscere tutta una serie di opportunità che possono essere colte nella vita di tutti i giorni grazie al fatto che oltre alla cittadinanza del Paese in cui si nasce si acquisisce anche la cittadinanza europea. Il Trattato di Maastricht, introducendo nel 1993 la nozione di cittadinanza europea ed un primo nucleo di diritti "europei", ha inteso creare un rapporto più diretto e concreto tra cittadini e istituzioni. La cittadinanza creata a Maastricht mira, infatti, a consolidare il legame fra il cittadino e l'Europa rafforzando la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini dei suoi Stati membri. Negli anni a seguire, è notevolmente cresciuta l'attenzione della Commissione europea alla creazione di un sistema più coerente per la tutela dei diritti fondamentali, tale da garantire in tutti gli Stati membri pari livelli di diritti e protezione.

Vent'anni dopo, il 2013 è stato proclamato Anno europeo dei cittadini. Questo è un anno particolarmente importante non solo in funzione della comunicazione e dell'informazione ai cittadini dei diritti fondamentali, ma anche perché si decidono le politiche, gli obiettivi e le priorità della futura programmazione europea 2014-2020. Ma il 2013 è un anno strategico per l'Unione anche in vista di un decisivo appuntamento: le

elezioni europee del 2014. Per favorire la massima partecipazione dei cittadini a questo incontro quinquennale con la democrazia europea è necessario far crescere nei cittadini la consapevolezza di essere europei e favorire lo sviluppo di una cultura dei diritti fondamentali. Ma sappiamo che una vera cultura dei diritti non si può realizzare solo mediante la definizione di

nuove proposte legislative e politiche, nei settori in cui l'Unione europea ha competenza ad agire, o attraverso le sentenze della Corte di Giustizia. Una vera cultura dei diritti non si può limitare, infatti, solo ad assicurare la conformità della legislazione nazionale ed europea alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, divenuto documento giuridicamente vincolante con il Trattato di Lisbona, e a garantire il rispetto dei diritti nell'attività politica e legislativa ed in tutti gli altri atti dell'Unione. Una cultura dei diritti si ottiene anche attraverso la concreta realizzazione dello *status* di cittadino, con l'eliminazione degli ostacoli alla concreta attuazione dei diritti e dei principi sanciti nella Carta in tutte le politiche dell'Unione europea.

Nella terza Relazione annuale sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, documento che offre una panoramica completa del modo in cui i diritti fondamentali sono stati applicati nell'UE, le questioni attinenti i diritti fondamentali sollevate più di frequente dai cittadini sono state la libertà di circolazione e di soggiorno (18%), il funzionamento dei sistemi giudiziari nazionali (15%), l'accesso alla giustizia (12,5%), la libertà professionale e il diritto di lavorare (7,5%), l'inserimento di persone con disabilità (4,5%) e la protezione dei dati di carattere personale (4%). La relazione fa una diagnosi concreta della situazione, di quali sono gli ambiti critici che necessitano di un intervento legislativo, degli ostacoli con i quali i cittadini si scontrano nell'applicazione del diritto.

Comunicare l'Europa dei diritti ai cittadini attraverso informazioni corrette, contenuti chiari, linguaggio semplice, è un compito arduo che da tanti anni impegna lo *Europe Direct* Puglia, ma che ora è reso ancora più difficile dalla crisi economica e finanziaria.

L'Europa sta vivendo una fase di rapida trasformazione, che ha messo in luce le carenze strutturali dell'economia europea, ha accentuato gli effetti negativi della globalizzazione, della pressione sulle risorse naturali, dell'invecchiamento della popolazione e ha fatto passare in secondo piano i progressi economici e sociali raggiunti in questi anni.

In tale contesto si inserisce il progetto *Watching European Parliament*, selezionato e cofinanziato dalla Direzione Generale Comunicazione del Parlamento europeo nell'ambito di un bando dedicato appunto al cofinanziamento di progetti volti a incrementare la sensibilizzazione pubblica nei confronti del Parlamento di Strasburgo e incoraggiare un ampio interesse pubblico nei confronti del processo decisionale dell'Unione europea.

Il progetto nasce dalla collaborazione tra lo *Europe Direct* Puglia, il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Bari Aldo Moro ed il Gruppo Norba con lo scopo di contribuire a realizzare un'informazione europea obiettiva, corretta, chiara, capace di rendere comprensibili il processo decisionale e il difficile e tortuoso cammino verso l'integrazione europea affinché ogni cittadino sia informato che se c'è un costo per stare in Europa, c'è anche il *costo della non Europa*.

Il progetto prevede la realizzazione di due trasmissioni televisive, una settimanale di approfondimento giornalistico *Zoom Europa* e l'altra di informazione quotidiana *EU4you*. In particolare, la trasmissione settimanale di approfondimento del *TG Norba 24* che va in onda alle ore 17,00 sulla rete *all news* del Gruppo Norba al canale 180 del digitale terrestre e 510 di *Sky*, propone ogni domenica servizi sul Parlamento europeo, sulla storia dell'integrazione dell'UE, su tematiche politiche di attualità, sondaggi ai cittadini, interviste ad esperti ed europarlamentari. A fare da guida in questo viaggio, condotto dal giornalista Maurizio Marangelli, è il prof. Ennio Triggiani, docente di Diritto dell'Unione Europea presso l'ateneo barese. Le due trasmissioni vogliono essere un utile strumento per avvicinare i cittadini alle istituzioni europee, farne comprendere il funzionamento e rendere più comprensibile l'articolazione del processo decisionale, affinché nessuno possa più dire "è l'Europa che ce lo chiede"!



IL CODICE EUROPEO di buona condotta amministrativa



I principi del servizio pubblico

La piena e corretta applicazione del Codice, della Carta dei diritti fondamentali, e in generale, del diritto dell'UE, dipende dall'esistenza di una cultura amministrativa del servizio, in cui i funzionari comprendono e interiorizzano i principi di buona amministrazione.

Le norme etiche costituiscono una componente fondamentale della cultura del servizio.

Nel giugno 2012, a seguito di una consultazione pubblica, il Mediatore ha pubblicato una sintesi delle norme etiche di alto livello a cui la pubblica amministrazione dell'UE aderisce. Queste constano di cinque principi del servizio pubblico, enunciati qui di seguito.

Principi del servizio pubblico che dovrebbero ispirare i funzionari dell'UE

1. Impegno verso l'Unione europea e i suoi cittadini

I funzionari sono consapevoli che le istituzioni dell'Unione esistono per servire gli interessi dell'Unione e dei suoi cittadini ai fini della realizzazione degli obiettivi dei Trattati.

I funzionari adottano raccomandazioni e decisioni al solo scopo di servire tali interessi.

I funzionari svolgono le loro funzioni al meglio delle loro capacità e si adoperano per rispettare sempre i più elevati standard professionali.

Sono consapevoli di ricoprire una posizione che gode della fiducia dei cittadini e dimostrano di essere un buon esempio per gli altri.

2. Integrità

I funzionari s'ispirano a un principio di ragionevolezza e si comportano sempre in modo tale da sostenere il più rigoroso esame pubblico. Tale obbligo non è assolto comportandosi semplicemente secondo la legge.

I funzionari non assumono obblighi finanziari o di altra natura che potrebbero ripercuotersi sullo svolgimento delle loro funzioni, ivi incluso il ricevimento di donativi, e dichiarano con sollecitudine eventuali interessi privati connessi alle loro funzioni. I funzionari si adoperano per evitare i conflitti di interesse ed il loro insorgere. Intervengono rapidamente per risolvere gli eventuali conflitti di interesse che siano sorti. Tale obbligo perdura anche dopo la fine del loro incarico.

3. Obiettività

I funzionari assumono un atteggiamento imparziale, aperto, basato su fatti oggettivi ed incline all'ascolto di punti di vista differenti. Sono pronti a riconoscere e correggere gli errori. Nel procedere con valutazioni comparative, i funzionari basano le proprie raccomandazioni e decisioni unicamente sul me-



rito e su ogni altro fattore espressamente previsto dalla legge.

I funzionari non operano discriminazioni né consentono che simpatie e antipatie personali influenzino il proprio comportamento professionale.

4. Rispetto per gli altri

I funzionari agiscono nel rispetto reciproco e dei cittadini. Sono educati, disponibili, tempestivi e cooperativi.

Si impegnano seriamente a comprendere le affermazioni altrui e si esprimono con chiarezza, utilizzando un linguaggio semplice.

5. Trasparenza

I funzionari sono pronti a spiegare le proprie iniziative ed a motivare il proprio operato.

Tengono registri idonei e sono disponibili all'esame pubblico della loro condotta, incluso il rispetto di questi principi del servizio pubblico.

Conoscere tali principi può aiutare i funzionari a comprendere ed applicare correttamente le norme ed i principi, nonché orientarli verso la decisione giusta laddove siano chiamati ad operare in base al proprio giudizio.

I principi contribuiscono quindi a migliorare la qualità della pubblica amministrazione, a rafforzare lo stato di diritto e a disincentivare l'uso arbitrario del potere discrezionale.

Ove pertinente, il Mediatore fa riferimento a tali principi nel corso delle indagini riguardanti casi di possibile cattiva amministrazione nell'attività delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'UE.

Il Codice e gli Stati membri

Il Codice, così come l'articolo 41 della Carta e i principi del servizio pubblico, si applica direttamente solo alle istituzioni ed ai funzionari dell'Unione europea.

Tuttavia, il Codice ha fornito l'ispirazione per alcuni testi analoghi negli Stati membri dell'Unione europea, nei paesi candidati e nei paesi terzi.

Inoltre, come illustrano le spiegazioni che accompagnano la Carta dei diritti fondamentali, il diritto ad una buona amministrazione si basa sulla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di buona amministrazione quale principio generale del diritto dell'Unione. Tali principi generali sono vincolanti anche per gli Stati membri quando essi agiscono nel campo di applicazione del diritto dell'UE.

Il Codice, così come approvato dal Parlamento, contiene le seguenti disposizioni sostanziali¹:

ARTICOLO 1

Disposizione generale

Nei loro rapporti con il pubblico, le istituzioni e i loro funzionari rispettano i principi che compongono il Codice di buona condotta amministrativa, denominato in appresso «il Codice».

ARTICOLO 2

Ambito personale di applicazione

1. Il Codice si applica a tutti i funzionari ed altri agenti, per i quali vigono lo Statuto dei funzionari e le regolamentazioni applicabili agli altri agenti, nei loro rapporti con il pubblico. Di seguito il termine «funzionari» si riferisce sia ai funzionari che agli altri agenti.
2. Le istituzioni e le loro amministrazioni adottano le misure necessarie per far sì che le disposizioni previste dal presente Codice si applichino alle altre persone alle loro dipendenze, quali persone impiegate con contratto di diritto privato, esperti di amministrazioni nazionali in commissioni di servizio e tirocinanti.
3. Il termine «pubblico» si riferisce alle persone fisiche e giuridiche, a prescindere che abbiano o meno la propria residenza o sede registrata in uno Stato membro.
4. Ai fini del presente Codice:
 - a. con il termine «istituzione» si intende un'istituzione o un organo o un organismo dell'Unione europea;
 - b. con il termine «funzionario» si intende un funzionario o un altro agente dell'Unione europea.

ARTICOLO 3

Ambito materiale di applicazione

1. Il presente Codice contiene i principi generali di buona condotta amministrativa che si applicano a tutti i rapporti delle istituzioni e delle loro amministrazioni con il pubblico, a meno che non siano disciplinati da disposizioni specifiche.
2. I principi esposti nel presente Codice non si applicano ai rapporti tra l'istituzione e i suoi funzionari, in quanto tali rapporti sono disciplinati dallo Statuto del personale.

ARTICOLO 4

Legalità

Il funzionario agisce secondo la legge ed applica le norme e le procedure previste dalla legislazione dell'Unione europea. Il funzionario vigila in particolare affinché le decisioni che incidono sui diritti o sugli interessi dei singoli abbiano un fondamento legale e che il loro contenuto sia conforme alla legge.

ARTICOLO 5

Assenza di discriminazione

1. Nel trattare le richieste del pubblico e nell'adottare decisioni, il funzionario garantisce che sia rispettato il principio della parità di trattamento, e che i membri del pubblico che si trovano nella stessa situazione siano trattati in modo identico.
2. Se si verificano diversità di trattamento, il funzionario garantisce che ciò sia giustificato da elementi obiettivi e pertinenti al caso in questione.
3. In particolare, il funzionario evita qualsiasi discriminazione ingiustificata tra membri del pubblico basata su nazionalità, sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o credo, opinioni politiche o di qualunque altro tipo, appartenenza a una minoranza nazionale, proprietà, nascita, disabilità, età od orientamento sessuale.

ARTICOLO 6

Proporzionalità

1. Nell'adottare decisioni, il funzionario assicura che le misure adottate siano proporzionali all'obiettivo voluto. In particolare, il funzionario evita di limitare i diritti dei cittadini o di imporre loro

¹ Il testo di seguito riprodotto è stato aggiornato tenendo conto delle modifiche operate dal Trattato di Lisbona alla nomenclatura dei trattati e alla numerazione dei rispettivi articoli nonché delle modifiche apportate con la revisione del 2008 allo Statuto del Mediatore europeo. Sono inoltre stati corretti alcuni errori linguistici e tipografici. Il Mediatore valuterà la possibilità di lanciare una consultazione pubblica per l'aggiornamento del Codice.

oneri, qualora non esista una ragionevole relazione tra tali restrizioni od oneri e la finalità dell'azione.

2. Nell'adottare decisioni, il funzionario rispetta il giusto equilibrio tra gli interessi dei singoli e l'interesse pubblico in generale.

ARTICOLO 7

Assenza di abuso di potere

Le competenze sono esercitate unicamente per le finalità per le quali sono state conferite dalle disposizioni applicabili. In particolare, il funzionario evita di utilizzare i poteri di cui dispone per finalità prive di fondamento legale o che non siano giustificate da nessun interesse pubblico.

ARTICOLO 8

Imparzialità e indipendenza

1. Il funzionario è imparziale e indipendente. Il funzionario si astiene da qualsiasi azione arbitraria che abbia effetti negativi su membri del pubblico, nonché da qualsiasi trattamento preferenziale quali che ne siano i motivi.
2. Il comportamento di un funzionario non deve essere mai ispirato a interesse personale, familiare o nazionale, né dipendere da pressioni politiche. Il funzionario si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni in cui egli stesso o un suo congiunto abbia un interesse finanziario.

ARTICOLO 9

Obiettività

Nell'adottare decisioni, il funzionario tiene conto dei fattori pertinenti e assegna a ciascuno di essi il rispettivo peso adeguato ai fini della decisione, ignorando qualsiasi elemento irrilevante.

ARTICOLO 10

Legittime aspettative, coerenza e consigli al pubblico

1. Il funzionario è coerente con il proprio comportamento amministrativo nonché con l'azione amministrativa dell'istituzione. Il funzionario segue le normali prassi dell'istituzione, a meno che non vi siano legittimi motivi per discostarsi da esse in un caso specifico. Quando tali motivi sussistono, devono essere dichiarati per iscritto.
2. Il funzionario rispetta le legittime e ragionevoli aspettative che i membri del pubblico nutrono sulla base dei precedenti comportamenti dell'istituzione.
3. Se del caso, il funzionario consiglia il pubblico su come presentare una questione rientrante nella sua sfera di competenza e su come procedere durante l'esame di tale questione.

ARTICOLO 11

Equità

Il funzionario opera in modo imparziale, equo e ragionevole.

ARTICOLO 12

Cortesia

1. Nei suoi rapporti con il pubblico, il funzionario dà prova di spirito di servizio, correttezza, cortesia e disponibilità. Nel rispondere alla corrispondenza, a chiamate telefoniche e posta elettronica, il funzionario cerca di rendersi quanto più possibile utile e di rispondere nella maniera più completa e accurata possibile alle domande postegli.
2. Se il funzionario non è responsabile per la materia in questione, egli indirizza il cittadino al funzionario competente.
3. Se si verifica un errore che lede i diritti o gli interessi di un membro del pubblico, il funzionario è tenuto a scusarsi, a sforzarsi di correggere nel modo più opportuno gli effetti negativi risultanti dal suo errore e ad informare il membro del pubblico di eventuali diritti di ricorso in conformità dell'articolo 19 del Codice.

ARTICOLO 13

Risposta alle lettere nella lingua del cittadino

Il funzionario fa sì che ogni cittadino dell'Unione o qualsiasi membro del pubblico che scrive all'istituzione in una delle lingue previste dal trattato riceva una risposta nella stessa lingua. Nei limiti del possibile, la presente disposizione si applica anche a persone giuridiche, quali associazioni (ONG) ed imprese.

ARTICOLO 14

Avviso di ricevimento ed indicazione del funzionario competente

1. Per ogni lettera o denuncia indirizzata all'istituzione viene inviato un avviso di ricevimento entro un termine di due settimane, tranne i casi in cui può essere trasmessa una risposta nel merito entro tale termine.

2. La risposta o avviso di ricevimento riporterà il nome ed il numero di telefono del funzionario che si occupa della questione nonché il servizio a cui appartiene.
3. Non è necessario inviare un avviso di ricevimento o rispondere a lettere o denunce inopportune in ragione del loro numero eccessivo o perché ripetitive o prive di significato.

ARTICOLO 15

Obbligo di trasmissione al servizio competente dell'istituzione

1. Se una lettera o una denuncia destinata all'istituzione è indirizzata o trasmessa a una Direzione generale, a una Direzione o Unità che non è competente a trattare il caso, i suoi servizi fanno sì che il fascicolo sia trasmesso senza indugio al servizio competente dell'istituzione.
2. Il servizio che ha inizialmente ricevuto la lettera o la denuncia informa l'autore di tale trasmissione indicando il nome e il numero di telefono del funzionario al quale il fascicolo è stato trasmesso.
3. Il funzionario segnala al cittadino o all'associazione gli eventuali errori od omissioni riscontrabili nei loro documenti e dà loro la possibilità di correggerli.

ARTICOLO 16

Diritto di essere ascoltato e di rilasciare dichiarazioni

1. Nei casi in cui siano coinvolti i diritti o gli interessi di persone, il funzionario fa sì che, in ogni fase del processo decisionale, sia rispettato il diritto alla difesa.
2. Ogni membro del pubblico ha il diritto, nei casi in cui deve essere presa una decisione che incide sui suoi diritti, di presentare commenti scritti e, se del caso, di presentare osservazioni orali prima che la decisione sia adottata.

ARTICOLO 17

Termine ragionevole per l'adozione di decisioni

1. Il funzionario assicura che sia presa una decisione su ogni richiesta o denuncia indirizzata all'istituzione entro un termine ragionevole, senza indugio e in ogni caso non oltre i due mesi dalla data di ricevimento. La stessa norma si applica alle risposte a lettere provenienti da membri del pubblico e alle risposte a note amministrative che il funzionario abbia inviato ai suoi superiori richiedendo istruzioni in merito alle decisioni da adottarsi.
2. Qualora, a causa della complessità delle questioni sollevate, una richiesta o una denuncia indirizzata all'istituzione non possa essere oggetto di una decisione entro il termine summenzionato, il funzionario ne informa quanto prima l'autore. In tal caso, una decisione deve essere comunicata all'autore di tale richiesta o denuncia nel più breve tempo possibile.

ARTICOLO 18

Obbligo di indicare i motivi delle decisioni

1. Qualsiasi decisione dell'istituzione che possa ledere i diritti o gli interessi di una persona indica i motivi sui quali essa si basa specificando chiaramente i fatti pertinenti e la base giuridica della decisione.
2. Il funzionario evita di adottare decisioni basate su motivi sommarî o vaghi o che non contengano un ragionamento individuale.
3. Qualora, a causa del gran numero di persone interessate da decisioni simili, non sia possibile comunicare in modo dettagliato i motivi della decisione e siano pertanto inviate risposte standard, il funzionario si impegna a trasmettere in un secondo tempo, al cittadino che ne faccia espressamente richiesta, una motivazione individuale.

ARTICOLO 19

Indicazione delle possibilità di ricorso

1. Una decisione dell'istituzione che possa ledere i diritti o gli interessi di una persona deve contenere un'indicazione delle possibilità di ricorso disponibili per impugnare la decisione. Essa indica in particolare la natura dei mezzi di ricorso, gli organismi presso i quali possono essere esperiti, nonché i termini per farlo.
2. In particolare, le decisioni fanno riferimento alla possibilità di avviare procedure giudiziarie e presentare denunce dinanzi al Mediatore alle condizioni indicate rispettivamente agli articoli 263 e 228 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

ARTICOLO 20

Notifica della decisione

1. Il funzionario si assicura che le decisioni che ledono i diritti o gli interessi di persone siano notificate per iscritto agli interessati non appena la decisione è adottata.
2. Il funzionario si astiene dal comunicare la decisione ad altre fonti prima che la persona o le persone interessate ne siano informate.

ARTICOLO 21

Tutela dei dati

1. Il funzionario che tratta dati personali riguardanti un cittadino rispetta la vita privata e l'integrità del singolo individuo in linea con le disposizioni del regolamento (CE) n° 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati².
2. Il funzionario evita in particolare di utilizzare dati personali per finalità illecite o di trasmettere tali dati a persone non autorizzate.

ARTICOLO 22

Richieste di informazioni

1. Qualora sia competente per la materia in questione, il funzionario fornisce a membri del pubblico le informazioni richieste. Ove opportuno, il funzionario fornisce consigli sul modo di avviare una procedura amministrativa nella sua sfera di competenza. Il funzionario fa in modo che le informazioni comunicate siano chiare e comprensibili.
2. Qualora una richiesta di informazioni orale sia troppo complessa o troppo estesa, il funzionario invita l'interessato a formulare la propria domanda per iscritto.
3. Se un funzionario, per motivi di riservatezza, non può fornire le informazioni richieste, egli, conformemente all'articolo 18 del presente Codice, indica all'interessato i motivi per i quali non può comunicare le informazioni.
4. Per richieste di informazioni su questioni per le quali non è competente, il funzionario indirizza il richiedente alla persona competente indicandogli nome e numero di telefono. Per richieste di informazioni riguardanti un'altra istituzione dell'Unione, il funzionario indirizza il richiedente a tale istituzione.
5. In funzione dell'oggetto della richiesta, il funzionario indirizza, se del caso, il richiedente al servizio dell'istituzione competente a fornire informazioni al pubblico.

ARTICOLO 23

Richieste di accesso del pubblico a documenti

1. Il funzionario tratta le richieste di accesso ai documenti di maniera conforme alle norme adottate dall'istituzione ed ai principi generali ed ai limiti enunciati nel regolamento (CE) n° 1049/2001³.
2. Se il funzionario non può ottemperare ad una richiesta orale di accesso a documenti, egli invita il cittadino a formulare tale richiesta per iscritto.

ARTICOLO 24

Tenuta di registri idonei

I dipartimenti dell'istituzione tengono idonei registri della corrispondenza in entrata ed in uscita, dei documenti che ricevono e delle misure che adottano.

ARTICOLO 25

Divulgazione del Codice

1. L'istituzione adotta misure efficaci per informare il pubblico dei diritti di cui gode ai sensi del presente Codice. Ove possibile, rende il testo disponibile in forma elettronica sulla home page del suo sito web.
2. Per conto di tutte le istituzioni, la Commissione pubblica e distribuisce ai cittadini il Codice sotto forma di opuscolo.

ARTICOLO 26

Diritto di presentare denuncia dinanzi al Mediatore europeo

Qualsiasi inadempienza da parte di un funzionario nell'ottemperare ai principi enunciati nel presente Codice può essere oggetto di una denuncia dinanzi al Mediatore europeo conformemente all'articolo 228 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea nonché allo Statuto del Mediatore europeo⁴.

ARTICOLO 27

Verifica dell'attuazione

Dopo due anni ciascuna istituzione sottoporrà verifica l'attuazione del Codice. L'istituzione informerà il Mediatore europeo dei risultati di tale verifica.

² GU L 8 del 12.01.2001, pag. 1.

³ GU L 145 del 31.05.2001, pag. 43.

⁴ Decisione del Parlamento europeo sullo Statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore, GU L 113 del 04.05.1994, pag. 15, come modificata da ultimo dalla Decisione del Parlamento europeo 2008/587/EC, Euratom del 18.06.2008, GU L 189 del 17.07.2008.



NORME DI INTERESSE GENERALE

Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana (GURI)

LEGGE COSTITUZIONALE 7 febbraio 2013, n. 3, Modifica degli articoli 15 e 16 dello Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di composizione ed elezione del Consiglio regionale (GURI n. 50, del 28 febbraio 2013).

LEGGE 7 febbraio 2013, n. 15, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sul reciproco riconoscimento dei titoli di studi universitari rilasciati nella Repubblica italiana e nella Repubblica di San Marino ai fini del proseguimento degli studi, con Allegati, fatto a San Marino il 24 agosto 2011 (GURI n. 43, del 20 febbraio 2013).

LEGGE 23 maggio 2013, n. 57, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 marzo 2013, n. 24, recante disposizioni urgenti in materia sanitaria (GURI n. 121, del 25 maggio 2013).

LEGGE 6 giugno 2013, n. 64, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, recante disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali. Disposizioni per il rinnovo del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria (GURI n. 132, del 7 giugno 2013).

DECRETO LEGISLATIVO 14 gennaio 2013, n. 18, Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (UE) n. 996/2010 sulle inchieste e la prevenzione degli incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile, nonché abrogazione della direttiva 94/56/CE (GURI n. 48, del 26 febbraio 2013).

DECRETO LEGISLATIVO 8 febbraio 2013, n. 21, Modifiche al decreto legislativo 8 ottobre 2010, n. 191, recante attuazione delle direttive 2008/57/CE e 2009/131/CE relative all'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario (GURI n. 61, del 13 marzo 2013).

DECRETO LEGISLATIVO 5 marzo 2013, n. 26, Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento (CE) n. 842/2006 su taluni gas fluorurati ad effetto serra (GURI n. 74, del 28 marzo 2013).

DECRETO LEGISLATIVO 13 marzo 2013, n. 30, Attuazione della direttiva 2009/29/CE che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra (GURI n. 79, del 4 aprile 2013).

DECRETO LEGISLATIVO 13 marzo 2013, n. 32, Attuazione della direttiva 2007/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive del Consiglio 89/391/CEE, 83/477/CEE, 91/383/CEE, 92/29/CEE e 94/33/CE ai fini della semplificazione e della razionalizzazione delle relazioni all'Unione europea sull'attuazione pratica in materia di salute e sicurezza sul lavoro (GURI n. 80, del 5 aprile 2013).

DECRETO LEGISLATIVO 14 marzo 2013, n. 33, Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni (GURI n. 80, del 5 aprile 2013).

DECRETO LEGISLATIVO 26 aprile 2013, n. 51, Modifiche ed

integrazioni al decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61, concernente ulteriori disposizioni di attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale (GURI n. 112, del 15 maggio 2013).

DECRETO-LEGGE 21 maggio 2013, n. 54, 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. 117, del 21 maggio 2013).

DECRETO-LEGGE 4 giugno 2013, n. 61, Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale (GURI n. 129, del 4 giugno 2013).

DECRETO-LEGGE 4 giugno 2013, n. 63, 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. 130, del 5 giugno 2013).

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 11 marzo 2013, n. 27, Regolamento recante applicazione dell'articolo VII della Convenzione fra i paesi aderenti al Trattato del Nord Atlantico sullo «status» delle loro Forze armate (GURI n. 76, del 30 marzo 2013).

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 13 marzo 2013, n. 49, Regolamento per la disciplina delle attività del Ministero della difesa in materia di lavori, servizi e forniture militari, a norma dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 208, recante attuazione della direttiva 2009/81/CE (GURI n. 110, del 13 maggio 2013).

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 16 aprile 2013, n. 70, Regolamento recante riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle Scuole pubbliche di formazione, a norma dell'articolo 11 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 (GURI n. 146, del 24 giugno 2013).

Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (GUUE)

Regolamento (UE) n. 55/2013 del Consiglio, del 17 dicembre 2012, sull'estensione dell'ambito di applicazione del regolamento (UE) n. 1214/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio sul trasporto transfrontaliero professionale su strada di contante in euro tra gli Stati membri dell'area dell'euro (GUUE L 21, del 24 gennaio 2013).

Regolamento (UE) n. 98/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2013, relativo all'immissione sul mercato e all'uso di precursori di esplosivi (GUUE L 39, del 9 febbraio 2013).

Regolamento (UE) n. 99/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2013, relativo al programma statistico europeo 2013-2017 (GUUE L 39, del 9 febbraio 2013).

Regolamento (UE) n. 100/2013 del Parlamento europeo e del



Consiglio, del 15 gennaio 2013, recante modifica del regolamento (CE) n. 1406/2002 che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima (GUUE L 39, del 9 febbraio 2013).

Regolamento (UE) n. 167/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 febbraio 2013, relativo all'omologazione e alla vigilanza del mercato dei veicoli agricoli e forestali (GUUE L 60, del 2 marzo 2013).

Regolamento (UE) n. 168/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2013, relativo all'omologazione e alla vigilanza del mercato dei veicoli a motore a due o tre ruote e dei quadricicli (GUUE L 60, del 2 marzo 2013).

Regolamento (UE) n. 174/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 febbraio 2013, recante modifica del regolamento (CE) n. 106/2008, concernente un programma comunitario di etichettatura relativa a un uso efficiente dell'energia per le apparecchiature per ufficio (GUUE L 63, del 6 marzo 2013).

Regolamento (UE) n. 216/2013 del Consiglio, del 7 marzo 2013, relativo alla pubblicazione elettronica della Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GUUE L 69, del 13 marzo 2013).

Regolamento (UE) n. 227/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 850/98 del Consiglio, per la conservazione delle risorse della pesca attraverso misure tecniche per la protezione del novellame, e il regolamento (CE) n. 1434/98 del Consiglio, che precisa le condizioni alle quali è ammesso lo sbarco di aringhe destinate a fini industriali diversi dal consumo umano diretto (GUUE L 78, del 20 marzo 2013).

Regolamento (UE) n. 228/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2013, recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione e che abroga il regolamento (CE) n. 247/2006 del Consiglio (GUUE L 78, del 20 marzo 2013).

Regolamento (UE) n. 229/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2013, recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1405/2006 del Consiglio (GUUE L 78, del 20 marzo 2013).

Regolamento (UE) n. 345/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2013, relativo ai fondi europei per le venture capital (GUUE L 115, del 25 aprile 2013).

Regolamento (UE) n. 346/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2013, relativo ai fondi europei per l'imprenditoria sociale (GUUE L 115, del 25 aprile 2013).

Regolamento (UE) n. 347/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2013, sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee e che abroga la decisione n. 1364/2006/CE e che modifica i regolamenti (CE) n. 713/2009, (CE) n. 714/2009 e (CE) n. 715/2009 (GUUE L 115, del 25 aprile 2013).

Regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria (GUUE L 140, del 27 maggio 2013).

Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro (GUUE L 140, del 27 maggio 2013).

Regolamento (UE) n. 462/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 1060/2009 relativo alle agenzie di rating del credito (GUUE L 146, del 31 maggio 2013).

Regolamento (UE) n. 524/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (regolamento sull'ODR per i consumatori) (GUUE L 165, del 18 giugno 2013).

Regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo a un meccanismo di monitoraggio e comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra e di comunicazione di altre informazioni in materia di cambiamenti climatici a livello nazionale e dell'Unione europea e che abroga la decisione n. 280/2004/CE (GUUE L 165, del 18 giugno 2013).

Regolamento (UE) n. 526/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo all'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA) e che abroga il regolamento (CE) n. 460/2004 (GUUE L 165, del 18 giugno 2013).

Regolamento (UE) n. 527/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 1528/2007 del Consiglio per quanto riguarda l'esclusione di alcuni paesi dall'elenco delle regioni o degli Stati che hanno concluso negoziati (GUUE L 165, del 18 giugno 2013).

Regolamento (UE) n. 528/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, recante modifica del regolamento (CE) n. 450/2008, che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato), per quanto riguarda la data di applicazione (GUUE L 165, del 18 giugno 2013).

Regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (GUUE L 174, del 26 giugno 2013).

Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (GUUE L 176, del 27 giugno 2013).

Regolamento (UE) n. 576/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, sui movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia e che abroga il regolamento (CE) n. 998/2003 (GUUE L 178, del 28 giugno 2013).

Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (GUUE L 180, del 29 giugno 2013).

Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (GUUE L 180, del 29 giugno 2013).

Regolamento (UE) n. 605/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, recante modifica del regolamento

(CE) n. 1185/2003 del Consiglio, relativo all'asportazione di pinne di squalo a bordo dei pescherecci (GUUE L 181, del 29 giugno 2013).

Regolamento (UE) n. 606/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile (GUUE L 181, del 29 giugno 2013).

Regolamento (UE) n. 607/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, che abroga il regolamento (CE) n. 552/97 del Consiglio che revoca temporaneamente l'accesso alle preferenze tariffarie generalizzate per il Myanmar/Birmania (GUUE L 181, del 29 giugno 2013).

Regolamento (UE) n. 608/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, relativo alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale da parte delle autorità doganali e che abroga il regolamento (CE) n. 1383/2003 del Consiglio (GUUE L 181, del 29 giugno 2013).

Regolamento (UE) n. 609/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, relativo agli alimenti destinati ai lattanti e ai bambini nella prima infanzia, agli alimenti a fini medici speciali e ai sostituti dell'intera razione alimentare giornaliera per il controllo del peso e che abroga la direttiva 92/52/CEE del Consiglio, le direttive 96/8/CE, 1999/21/CE, 2006/125/CE e 2006/141/CE della Commissione, la direttiva 2009/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e i regolamenti (CE) n. 41/2009 e (CE) n. 953/2009 della Commissione (GUUE L 181, del 29 giugno 2013).

Regolamento (UE) n. 610/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, i regolamenti (CE) n. 1683/95 e (CE) n. 539/2001 del Consiglio e i regolamenti (CE) n. 767/2008 e (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio (GUUE L 182, del 29 giugno 2013).

Direttiva 2013/14/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, che modifica la direttiva 2003/41/CE, relativa alle attività e alla supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali, la direttiva 2009/65/CE, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di taluni organismi d'investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM), e la direttiva 2011/61/UE, sui gestori di fondi di investimento alternativi, per quanto riguarda l'eccessivo affidamento ai rating del credito (GUUE L 145, del 31 maggio 2013).

Direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (GUUE L 165, del 18 giugno 2013).

Direttiva 2013/37/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che modifica la direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico (GUUE L 175, del 27 giugno 2013).

Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (GUUE L 176, del 27 giugno 2013).

Direttiva 2013/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, concernente l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alla messa a disposizione sul mercato

di articoli pirotecnici (GUUE L 178, del 28 giugno 2013).

Direttiva 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/CE (GUUE L 178, del 28 giugno 2013).

Direttiva 2013/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, che modifica la direttiva 92/65/CEE del Consiglio per quanto riguarda le norme sanitarie che disciplinano gli scambi e le importazioni nell'Unione di cani, gatti e furetti (GUUE L 178, del 28 giugno 2013).

Direttiva 2013/35/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sulle disposizioni minime di sicurezza e di salute relative all'esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dagli agenti fisici (campi elettromagnetici) (ventesima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE) e che abroga la direttiva 2004/40/CE (GUUE L 179, del 29 giugno 2013).

Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (GUUE L 180, del 29 giugno 2013).

Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (GUUE L 180, del 29 giugno 2013).

Direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese, recante modifica della direttiva 2006/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e abrogazione delle direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE del Consiglio (GUUE L 182, del 29 giugno 2013).

Decisione n. 252/2013/UE del Consiglio, dell'11 marzo 2013, che istituisce un quadro pluriennale per il periodo 2013-2017 per l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (GUUE L 79, del 21 marzo 2013).

Decisione n. 258/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 marzo 2013, che modifica le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio al fine di aumentare il tasso di cofinanziamento del Fondo europeo per i rifugiati, del Fondo europeo per i rimpatri e del Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi per quanto riguarda talune disposizioni in materia di gestione finanziaria per alcuni Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà di stabilità finanziaria (GUUE L 82, del 22 marzo 2013).

Decisione n. 259/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2013, che modifica la decisione n. 574/2007/CE al fine di aumentare il tasso di cofinanziamento del Fondo per le frontiere esterne per alcuni Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà di stabilità finanziaria (GUUE L 82, del 22 marzo 2013).

Decisione n. 377/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2013, recante deroga temporanea alla direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità (GUUE L 113, del 25 aprile 2013).

Decisione n. 529/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle norme di contabilizzazione relative alle emissioni e agli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti da attività di uso del suolo, cambiamento di uso del suolo e silvicoltura e sulle informazioni relative alle azioni connesse a tali attività (GUUE L 165, del 18 giugno 2013).

BANDI DI GARA



BANDI

BANDO LLP – TRASVERSALE

Oggetto

Invito a presentare proposte EACEA/04/13 nell'ambito del programma per l'apprendimento permanente – Attuazione degli obiettivi strategici europei nel campo dell'istruzione e della formazione (IF 2020)

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 16 Settembre 2013

Riferimento

GUUE C 118/27 del 25 Aprile 2013
http://eacea.ec.europa.eu/llp/funding/2013/call_ecet_2013_en.php

PROGRAMMA SPECIFICO “PERSONE”

Oggetto

Invito a presentare proposte. Programma di lavoro «Persone» 2013

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 18 Settembre 2013

Riferimento

GUUE C 314/6 del 18.10.2012
<http://cordis.europa.eu/fp7/calls/>

SCAMBI TURISTICI IN BASSA STAGIONE

Oggetto

Invito a presentare proposte. Agevolazione dei flussi turistici transnazionali di anziani in bassa stagione

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 26 Settembre 2013

Riferimento

Commissione europea – 75-G-ENT-CIP-13-B-N03S01
http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/contracts-grants/calls-for-proposals/index_en.htm

BANDO COST – PROMOZIONE RETI SCIENTIFICHE

Oggetto

Invito aperto. Cooperazione europea nei settori della scienza e della tecnica (COST)

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 27 Settembre 2013

Riferimento

GUUE C 165/11 del 11.06.2013
http://www.cost.eu/domains_actions/td

PROGRAMMA DI LAVORO “IDEE”

Oggetto

Invito a presentare proposte. Programma quadro per la ricerca, lo sviluppo tecnologico e le attività di dimostrazione

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 3 Ottobre 2013

Riferimento

GUUE C 5/2 del 10.01.2013
http://ec.europa.eu/research/participants/portalpage/call_FP7?callIdentifier=ERC-2013PoC&specificProgram=IDEAS#wlp_call_FP7

GIOVENTÙ – CANDIDATURE PERMANENTI 2013

Oggetto

Invito a presentare proposte EAC/S01/13 – Programma «Gioventù in azione» 2007-2013

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione dei progetti da sottoporre all'autorità nazionale: 1 Ottobre 2013

Riferimento

GUUE C 398/31 del 22.12.2012
http://eacea.ec.europa.eu/youth/index_en.php

PROGRAMMA PER L'APPRENDIMENTO PERMANENTE – BANDO GENERALE 2013

Oggetto

Invito a presentare proposte 2013 — EAC/S07/12. Programma di apprendimento permanente (LLP)

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 15 Ottobre 2013

Riferimento

GUUE C 232/6 del 3.8.2012
http://ec.europa.eu/education/llp/official-documents-on-the-llp_en.htm

PREVENZIONE E LOTTA CONTRO LA CRIMINALITÀ

Oggetto

Invito a presentare proposte. Programma ISEC «Prevenzione e lotta contro il crimine»

Scadenza

Termine ultimo per la presentazione: 31 Ottobre 2013

Riferimento

Commissione europea – DG Affari Interni
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/prevention-of-and-fight-against-crime/calls/call-2013/targeted-call/index_en.htm



SULLA SCENA EUROPEA

BANDA LARGA IN EUROPA: GLI UTENTI NON DISPONGONO DELLA VELOCITÀ DI CONNESSIONE PER CUI PAGANO

I consumatori europei non dispongono della velocità di connessione a banda larga per cui pagano. Da un nuovo studio della Commissione europea sulle prestazioni della banda larga fissa, risulta che gli utenti ricevono, in media, soltanto il 74% della velocità pubblicizzata dal servizio per cui hanno pagato. Secondo la Vicepresidente della Commissione europea Neelie Kroes, si tratta del primo studio in cui la differenza fra la velocità pubblicizzata e quella reale della banda larga viene confermata attraverso dati affidabili e comparabili derivanti da tutti gli Stati membri dell'Unione europea. Le differenze significative fra i mercati nazionali europei dipendono, principalmente, dalle diverse pratiche pubblicitarie. Secondo la Commissione, questi primi dati rappresentano un'ulteriore prova della necessità di creare un mercato unico realmente connesso.

ROM: LA COMMISSIONE ESORTA GLI STATI MEMBRI A INTENSIFICARE GLI SFORZI IN MATERIA DI INTEGRAZIONE

La Commissione europea ha invitato gli Stati membri a rispettare i loro impegni per garantire la parità di trattamento e a fare di più per migliorare l'integrazione economica e sociale dei 10-12 milioni di Rom che vivono in Europa. L'invito fa seguito alla relazione della Commissione del 26 giugno 2013 sui progressi compiuti, che mostra come gli Stati membri debbano adoperarsi con maggiore impegno per attuare le strategie nazionali di integrazione dei Rom da loro presentate nell'ambito del "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom". La nuova relazione è accompagnata da una proposta di raccomandazione rivolta ai Paesi dell'UE, che propone loro misure specifiche, incluse azioni positive, e misure di politica orizzontale, comprese iniziative locali per migliorare la situazione dei Rom.

AMALIA SARTORI VINCE IL "MEP AWARDS 2013" PER LA CATEGORIA "DIGITAL AGENDA"

Nel giugno scorso Amalia Sartori, Presidente della Commissione industria ricerca ed energia del Parlamento europeo, ha ricevuto il "Mep Award 2013" per la categoria "digital agenda". Ogni anno il *Parliament Magazine* assegna il riconoscimento ai deputati europei che si sono distinti in determinati ambiti. Per ciascuna delle categorie - 17 quest'anno - vengono nominati tre candidati, scelti in precedenza da associazioni esterne al Parlamento europeo. La Sartori ha dichiarato che tutti dobbiamo diventare cittadini un po' più digitali. Il mondo digitale, secondo la vincitrice, fa sempre più parte della vita quotidiana di ogni cittadino, ed esercitare i diritti di cittadini europei diventa ancora più facile e immediato grazie alla diffusione di queste tecnologie.

PAOLO DE CASTRO PREMIATO COME MIGLIOR EURODEPUTATO NEL SETTORE AGRICOLTURA

Paolo De Castro, presidente della Commissione Agricoltura e sviluppo rurale del Parlamento europeo, vince il "Mep Awards 2013" per la sezione "agricoltura e politiche agricole". Il premio è assegnato agli eurodeputati che contribuiscono in maniera significativa alle politiche europee nei settori in cui sono impegnati. Viene chiesto a soggetti esterni che si occupano di politiche europee di indicare un deputato che ha contribuito in modo eccellente alle politiche dell'Unione nel proprio settore di competenza. Le nomine sono raccolte dal *Parliament Magazine*; è in seguito

redatta una lista di tre nomi per ciascuna categoria. Sulla base di queste liste il voto è aperto, ma solo ai membri del Parlamento europeo.

LOTTA ALL'EVASIONE FISCALE

La Commissione ha proposto di ampliare il campo di applicazione dello scambio automatico di informazioni tra le amministrazioni fiscali dell'Unione per intensificare la lotta all'evasione fiscale. Con questa proposta, l'Unione europea disporrà del sistema di scambio automatico di informazioni più completo al mondo. Infatti, esistono già due importanti atti legislativi che prevedono lo scambio automatico di informazioni nell'UE. In particolare, la direttiva sulla cooperazione amministrativa prevede, a partire dal 1° gennaio 2015, lo scambio automatico di informazioni su alcune forme di reddito: redditi da lavoro, compensi per dirigenti, prodotti di assicurazione sulla vita, pensioni e proprietà e redditi immobiliari. La recente proposta della Commissione mira a rivedere questa direttiva in modo che, a partire da tale data, lo scambio automatico di informazioni sia applicato anche a dividendi, plusvalenze, altri redditi finanziari e saldi dei conti.

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

Direttore responsabile: Ennio Triggiani

Comitato di direzione:

Onofrio Introna, Marino Gentile, Gianluca Paparesta,
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