

SOMMARIO

Per una riforma dell'eurozona e una ripresa della crescita al di là dei pericoli di deflazione
Editoriale a cura del Prof. Franco Praussello

Assistenza sanitaria transfrontaliera: recepita in Italia la direttiva 2011/24/UE
Carlotta Calabresi

Giovani ricercatori: oltre 5.000 i progetti presentati al Miur in risposta al bando Sir, "Scientific independence of young researchers"
Andrea Lombardino

La libera interpretazione della libera prestazione di servizi: i mutevoli confini dell'istituto
Ilaria Ricci

Il partenariato orientale e il dialogo per la liberalizzazione dei visti: primo traguardo per la Moldova
Loredana Teodorescu

CITTADINANZA EUROPEA

Anno XI - N. 1/2014

Saggi e contributi

Il 'nuovo' Parlamento europeo e il futuro dell'Unione, *Luigi Moccia*

A trent'anni dal Progetto Spinelli: un'iniziativa parlamentare a favore di una Costituzione federale europea, *Sergio Pistone*

Cittadinanza, residenza ed elezioni del Parlamento europeo: la partecipazione elettorale transnazionale, *Maria Romana Allegri*

L'iniziativa dei cittadini europei (Ice). Un anno di monitoraggio, *Maria Cristina Marchetti*

Alla ricerca (unidirezionale o bidirezionale) dei labili confini fra competenze e fra Corti: la giurisprudenza costituzionale ceca e quella tedesca sull'accertamento della natura ultra vires degli atti dell'Unione europea, *Giampaolo Gerbasi*

Rubriche

Altiero Spinelli: Discorso al Parlamento europeo nella seduta plenaria del 14 febbraio 1984

Progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea

EDITORIALE

A cura di:
Franco Praussello*

Per una riforma dell'eurozona e una ripresa della crescita al di là dei pericoli di deflazione

Nel corso del 2014 la ripresa produttiva nella zona euro e in Italia dovrebbe consolidarsi, dopo una lunga fase di crisi economica e di aumento della disoccupazione. In base alle previsioni, dopo una lieve caduta del reddito nel 2013, l'area della moneta unica dovrebbe registrare quest'anno un aumento del reddito dell'1%, mentre per il nostro paese la crescita dovrebbe attestarsi su livelli di zero virgola qualcosa, con un risultato del tutto deludente, dopo la contrazione del Prodotto Interno Lordo (PIL) di un punto e mezzo percentuale lo scorso anno e i circa dieci punti persi durante la doppia recessione successiva al 2008. E, quel che preoccupa maggiormente, la disoccupazione dovrebbe ancora aumentare, sia pure a ritmo più ridotto. La caduta del reddito si è per fortuna arrestata verso la fine dell'anno passato, ma nel primo trimestre di quest'anno il PIL è nuovamente sceso dello 0,1%, segnalando che prima che si abbiano effetti positivi in termini di creazione di nuovi posti di lavoro la ripresa dovrà diventare decisamente robusta.

Questo scenario già poco entusiasmante (da bicchiere scarsamente pieno) potrebbe però anche peggiorare se sul fronte dei prezzi dovessero manifestarsi delle brutte sorprese. Il pericolo questa volta non verrà dall'inflazione, come accadeva quando l'Italia aveva ancora la lira, ma dal suo contrario: la deflazione. Quando esisteva la lira capitava di frequente che la perdita di valore della moneta fosse a due cifre, con una conseguente forte caduta del potere d'acquisto per vaste categorie di consumatori, in primo luogo lavoratori dipendenti e pensionati. Nel 1980, per esempio, durante il governo Cossiga, l'indice dell'aumento dei prezzi al consumo superò il 20%. Chi avesse, in ipotesi, dimenticato un biglietto da mille in un cassetto, alla fine dell'anno avrebbe potuto disporre di un potere d'acquisto di sole ottocento lire, anche se nominalmente la banconota riportava sempre la stessa stampigliatura iniziale.

In apparenza, almeno inizialmente la riduzione generalizzata e persistente dei prezzi in cui si concretizza la deflazione si presenta come un fenomeno positivo in

quanto aumenta per contro la capacità di spesa dei consumatori. Tuttavia, se questa tendenza si dovesse estendere all'insieme dei mercati il sistema economico finirebbe in una trappola di contrazione del reddito e dell'occupazione, da cui le autorità potrebbero molto a uscire.

Tra i molteplici effetti della deflazione quelli più evidenti riguardano la caduta della produzione e la difficoltà di far fronte alla restituzione dei prestiti. Circa il primo punto, immaginiamo di aver deciso di cambiare l'automobile. Se il modello che ci interessa ha appena registrato una diminuzione di prezzo e si prevede che altre riduzioni si verificheranno nei prossimi mesi, saremo spinti a procrastinare l'acquisto. D'altro canto, in presenza di inflazione negativa, il costo degli investimenti aumenta e gli imprenditori ridurranno l'espansione o l'acquisto di nuovi impianti, mettendo in lavorazione un numero inferiore di mezzi di trasporto offerti sul mercato. Tutto ciò avrà come risultato che l'industria delle quattro ruote entrerà in recessione, i prezzi delle automobili diminuiranno ulteriormente e i lavoratori del settore perderanno il posto di lavoro. In queste condizioni, se fenomeni del genere si verificassero anche in altri settori, la deflazione finirebbe per autoalimentarsi e l'economia ristagnerebbe e entrerebbe in crisi.

Quanto alla restituzione dei prestiti, è sufficiente ricordare che l'inflazione allevia il peso del debito (si restituisce nominalmente la stessa cifra ricevuta, il cui potere effettivo d'acquisto però si è nel frattempo ridotto), per rendersi conto che la deflazione ha un effetto del tutto opposto. Con la conseguenza che i debitori si troveranno in difficoltà a gestire il servizio del debito, dato che dovrebbero restituire somme di valore reale più alto di quanto a suo tempo avuto in prestito, in un contesto in cui i redditi di cui dispongono calano in parallelo alla caduta dei prezzi. In questo quadro, a livello macro i paesi debitori, e fra essi soprattutto l'Italia che ha il debito pubblico più alto dell'eurozona dopo la Grecia in termini relativi, dovrebbero destinare risorse crescenti alla sua gestione.

Chiarito che la deflazione è un fenomeno pernicioso che una volta attivato tende a perpetuarsi, come dimostra la ventina d'anni di stagnazione sofferta sino a poco tempo fa dal Giappone, va aggiunto che le autorità di politica economica sono spesso impotenti a combatterla perché le politi-

che monetarie e fiscali che potrebbero contrastarla vengono considerate non ortodosse. Occorrerebbe inondare il mercato di liquidità con più moneta in circolazione abbassando i tassi di interesse e aumentare le spese dello Stato anche a costo di aggravare i disavanzi pubblici. Ma questo confliggerebbe con gli interessi dei creditori, con le aspettative dei mercati e con i dogmi del bilancio in pareggio. Tutti fatti che legherebbero le mani alle autorità, soprattutto in presenza di piena libertà di trasferimento dei capitali.

Se poi ci chiediamo in che misura le spinte alla deflazione siano presenti in Europa, dobbiamo rispondere che all'inizio dell'anno un certo numero di segnali in questo senso erano presenti. In particolare, nel gennaio scorso l'inflazione nella zona euro era scesa al livello pericolosamente basso dello 0,7%, mentre un certo numero di paesi registravano una vera e propria caduta dei prezzi al consumo. Rispetto all'obiettivo della BCE (al di sotto, ma prossimo al 2 %) l'indice complessivo dei prezzi al consumo oscillava tra lo 0,6 e lo 0,7 % nei mesi a cavallo della fine del 2013, raggiungendo il minimo di 0,5 % nel maggio 2014, vale a dire si situava a livelli pericolosi, in prossimità di una trappola deflattiva. Nel contempo, il rischio che l'intera eurozona potesse cadere in una deflazione di stile giapponese era elevato, dal momento che spinte di carattere deflattivo erano già presenti nelle sue due economie più importanti. In Francia l'inflazione di base era scesa dallo 0,6 % nel dicembre 2013 allo 0,1 % nel gennaio 2014, mentre in Germania i salari reali al netto dell'inflazione erano diminuiti nel corso del 2013.

La cosa si spiega facilmente, se si considera che la cura di austerità con cui si è pensato di contrastare la crisi dell'eurozona, giunta nei due anni passati sull'orlo della disgregazione, è stata particolarmente dura, aumentando nei paesi periferici in difficoltà la tassazione e tagliando la spesa pubblica a livelli decisamente troppo elevati, con una caduta catastrofica dei consumi, dell'occupazione e dei redditi.

A titolo di esempio si pensi che secondo studi recenti e attendibili le ricette decise dai governi per tentare di riportare in equilibrio i conti dello Stato hanno comportato una contrazione del PIL di circa tre punti percentuali per ogni miglioramento atteso dell'1% dei bilanci pubblici. Una distruzione devastante di ricchezza e di capitale umano che può essere paragonato solo ai disastri seguiti alla grande depressione degli anni Trenta del secolo scorso.

In questo contesto, di fronte ai rischi di deflazione la BCE ha esitato a lungo prima di intervenire, non ultimo a causa della

necessità di convincere i membri rigoristi dell'istituto di Francoforte, a partire dal presidente della Bundesbank Jens Weidmann, ad accettare il principio che la banca centrale dell'eurozona possa abbandonare l'ideologia conservatrice dell'ordoliberalismo che li ispira, facendo ricorso a politiche di intervento non tradizionali. Più in generale affinché queste ultime fossero praticabili sotto il profilo politico, occorre il consenso esplicito o almeno implicito del governo tedesco, unitamente a quello dei titolari delle altre autorità che in Germania godono di fatto di un potere di veto sulla politica europea, corte costituzionale di Karlsruhe compresa. Solo quando ciò è avvenuto, il presidente Draghi ha potuto fare approvare alcune urgenti misure di intervento da parte della BCE nella riunione del giugno del 2014.

Il pacchetto di misure adottate comprende modifiche dei tassi e delle misure relative alla liquidità del mercato monetario e a nuovi prestiti rivolti alle banche a tassi ridotti. Il tasso principale della BCE è stato portato a 0,15 %, con un tasso negativo dello 0,1 % praticato sui fondi depositati dalle banche presso l'istituto di Francoforte e la rinuncia a completare la sterilizzazione della liquidità creata con prestiti agevolati alle banche negli anni precedenti. Inoltre sono previsti nuovi prestiti a queste ultime per 400 miliardi a tassi dello 0,25 % allo scopo di aumentare i crediti alle famiglie e alle imprese (TLTRO: *Targeted Longer-Term Refinancing Operations*, dove il primo termine dell'acronimo si riferisce al fatto che i finanziamenti sono finalizzati al sostegno dell'economia reale). Se tutto ciò non dovesse bastare, Draghi ha promesso che verranno attivati crediti *Asset Backed Securities* (ABS), vale a dire garantiti da derivati di prestiti concessi dalle banche alle imprese, con un piglio e un effetto d'annuncio simili a quelli dell'estate 2012 quando aveva garantito che la BCE avrebbe fatto quanto necessario (*"whatever it takes"*) per salvare l'eurozona dal collasso.

Il rischio è tuttavia che queste manovre non siano sufficienti a evitare la trappola deflazionistica in quanto in ritardo sui tempi della caduta dei prezzi e in presenza di dubbi circa la loro portata come strumenti in grado di alzare il loro livello. Circa il primo timore, in effetti, le stesse previsioni della BCE stimano che l'inflazione complessiva rimarrà inferiore all'obiettivo del 2 % sino alla fine del 2016, mentre l'efficacia delle misure adottate viene posta in dubbio dallo scarso impatto dei tassi negativi adottati in passato dalle banche centrali della Svezia e della Danimarca o di misure varate a suo tempo in Gran Bretagna per aumentare il credito alle imprese, per non parlare del fatto che gli istituti di credito tendono a rafforzare i loro bilanci in vista degli *stress test* che li attendono nel corso del 2014 o che il mercato dei titoli

ABS non è sufficientemente sviluppato. Ciò che ancora manca per garantire una fuoriuscita da una situazione di ristagno, foriera di possibili fasi di deflazione, è un rilancio della crescita, in base a progetti comuni europei, dopo la lunga stagione dei programmi di austerità che hanno prodotto danni sociali enormi, senza contrastare l'aumento dei debiti pubblici.

La quadratura del cerchio si può ottenere mediante il lancio di un piano europeo per una crescita sostenibile sotto il profilo sociale e ambientale, la cui versione più recente è dovuta ad Alberto Majocchi. La proposta è quella di creare un Fondo europeo per la crescita e l'occupazione finalizzato al finanziamento di investimenti in vista dell'aumento della produttività e delle capacità competitive dell'economia europea, con l'ausilio di nuove risorse finanziarie trasferite a un bilancio dell'eurozona, quali l'imposta sulle transazioni finanziarie (*Financial Transaction Tax*, FTT). Con l'avvertenza che i progressi verso forme avanzate di unione fiscale richiederanno necessariamente un rafforzamento del controllo democratico sulla capacità della zona euro di stabilire imposte e decidere spese con l'obiettivo finale di giungere a una unificazione politica completa basata sui principi di sussidiarietà.

Nell'ipotesi in cui questo percorso virtuoso di rivelasse impraticabile, in assenza di sviluppi effettivi all'interno dell'eurozona in termini di un riequilibrio delle bilance dei pagamenti, da un lato della periferia, e all'altro dei paesi centrali, in merito specificamente all'Italia il principale ostacolo al suo mantenimento all'interno dell'unione monetaria finirebbe per essere il debito pubblico fuori controllo. In particolare, qualora dovessero continuare le politiche di forte austerità patrocinata dalla Germania e da altri paesi centrali e le conseguenti tensioni deflazionistiche, il suo peso eccessivo non potrebbe essere ridotto verso il livello previsto del 60 %, aprendo la strada a una cancellazione parziale o a una sua ristrutturazione, per non parlare di una possibile uscita unilaterale del paese dalla zona euro.

La calma che sembra regnare sui mercati finanziari rispetto alle tempeste di un paio di anni fa potrebbe essere quindi del tutto apparente, in mancanza di riforme della gestione dell'eurozona in direzione di una ripresa della crescita a livello dell'intera unione e di sviluppi verso una piena unione economica bancaria e fiscale, e quindi anche di carattere democratico e politico.

*Il CeAS è lieto di pubblicare il contributo di Franco Praussello, cattedra Jean Monnet di Economia dell'integrazione europea nell'Università di Genova.

Assistenza sanitaria transfrontaliera: recepita in Italia la direttiva 2011/24/UE

Carlotta Calabresi

Con decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 38 è stata recepita in Italia la direttiva 2011/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2011, concernente i diritti dei pazienti all'assistenza sanitaria transfrontaliera. Si tratta di un passo molto importante nell'attuazione di uno spazio senza frontiere in cui i cittadini europei potranno circolare liberamente anche per ricevere cure in uno degli Stati membri di loro scelta. Il principio della libera circolazione delle persone e il funzionamento del mercato interno sono incoraggiati se viene garantito un elevato livello di protezione della salute umana (art. 114 TFUE; art. 168 TFUE).

L'Italia, da quanto riportato dal Sole 24 ore il 9 luglio 2013 (*Cure transfrontaliere: conto alla rovescia verso il 25 ottobre. Ministero e Regioni in affanno sulla direttiva Ue*) "è in saldo negativo per 25 milioni: i connazionali che vanno all'estero per curarsi sono più numerosi dei pazienti che arrivano da oltreconfine. In euro, circa 75 milioni in uscita a fronte di circa 50 milioni in entrata".

La direttiva integra il regolamento (CE) n. 883/2004 e il regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009, relativi al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. L'obiettivo della direttiva è di rendere effettivo l'esercizio del diritto di beneficiare delle cure prestate nelle strutture sanitarie di uno dei Paesi dell'Unione europea; a garantire la libertà di scegliere da chi ricevere assistenza sanitaria; a ottenere continuità delle cure prescritte attraverso il riconoscimento delle prescrizioni farmaceutiche emesse in un altro Stato membro dell'Unione; a favorire una maggiore cooperazione con gli Stati membri per migliorare il livello di qualità e sicurezza delle cure.

Il tema del diritto a curarsi in un altro paese dell'UE era stato affrontato in diverse sentenze della CGUE quali la sentenza Kohll e Decker della Corte di giustizia del 28 aprile 1998, cause C-120/95 e C-158/96, che aveva affermato il diritto dei pazienti al rimborso delle cure mediche in un altro Stato membro.

Il sistema creato dalla direttiva 2011/24 prevede che un paziente assicurato presso lo Stato membro di affiliazione si possa spostare in un altro Stato dell'UE (Stato membro di cura) per ricevere delle cure (ad esclusione dell'assistenza di lunga

durata; dei trapianti d'organo e delle vaccinazioni), se tali cure sono rimborsabili ai sensi della legge nazionale (in Italia, se rientrano nei Livelli Essenziali di Assistenza ("LEA"), così come stabilito dall'art. 8 d.lgs. n. 38/2014).

A tale scopo ogni Stato membro istituisce uno o più punti di contatto nazionali che – previa consultazione con le organizzazioni dei pazienti, dei prestatori di assistenza sanitaria e delle assicurazioni sanitarie – forniscono ai pazienti informazioni sui loro diritti e sui punti di contatto nazionali di altri Stati membri. Tali informazioni riguardano le cure rimborsabili (il principio della direttiva è che il paziente anticipi le proprie spese), i termini, le condizioni e le procedure per la richiesta di autorizzazione preventiva e di rimborso dei costi sostenuti, le procedure di ricorso, amministrative e giurisdizionali, per risolvere le controversie in caso di rifiuto di autorizzazioni e rimborsi. In Italia tale autorizzazione viene richiesta alla ASL territorialmente competente (art. 10.4 d.lgs. n. 38/2014).

Il rimborso dell'assistenza sanitaria transfrontaliera può essere limitato per motivi connessi alla qualità e alla sicurezza dell'assistenza sanitaria prestata, quando ciò possa essere giustificato da un motivo imperativo di interesse generale relativo alla sanità pubblica (considerando 11). Normalmente l'importo dei rimborsi equivale alla somma che sarebbe stata rimborsata dal sistema obbligatorio di sicurezza sociale, se l'assistenza sanitaria fosse stata erogata sul proprio territorio. L'importo non deve superare il costo effettivo delle cure ricevute ma può anche includere il rimborso delle spese di alloggio o di viaggio. Le prescrizioni mediche rese in diversi Stati membri dovranno essere riconosciute.

Per la copertura di una determinata assistenza sanitaria transfrontaliera, lo Stato di affiliazione può prevedere un sistema di autorizzazione preventiva per evitare il rischio di mettere a rischio la pianificazione e il finanziamento del suo sistema sanitario. Lo Stato di affiliazione deve concedere tale autorizzazione quando il paziente ha diritto all'assistenza sanitaria e quando tale assistenza non può essere prestata sul suo territorio entro un termine giustificabile dal punto di vista clinico. Vi sono casi in cui tale assistenza può essere rifiutata. L'autorizzazione preventiva è necessaria nel caso in cui sia necessario il ricovero di almeno una notte e prestazioni che richiedono l'utilizzo di un'infrastruttura sanitaria o di un'apparecchiatura mediche altamente specializzate e costose (art. 9, d.lgs. n. 38/2014).

Le procedure amministrative per la fornitura dell'assistenza sanitaria devono essere necessarie e proporzionate; sono attuate in

modo trasparente, entro i termini preventivamente stabiliti e in base a criteri obiettivi e non discriminatori. Nell'esame amministrativo di una richiesta di assistenza sanitaria transfrontaliera gli Stati membri devono tenere conto principalmente dello stato di salute specifico del paziente nonché dell'urgenza del caso e delle singole circostanze.

Le cure sono prestate nel rispetto della privacy e della sicurezza. Il paziente ha diritto ad ottenere copia cartacea o elettronica della cartella clinica.

L'assistenza resa in territorio italiano, conformemente all'art. 4 del d.lgs. n. 38/2014 è prestata nel rispetto delle scelte etiche fondamentali dello Stato italiano ed in conformità ai principi di universalità, di accesso alle cure di elevata qualità, di equità e di solidarietà, nonché ai sensi a) della legislazione nazionale in vigore; b) degli standard e degli orientamenti di qualità e sicurezza definiti dalla normativa vigente nel territorio nazionale; c) della normativa dell'Unione europea in materia di standard di sicurezza.

Il d.lgs regola sia il caso dei pazienti europei che si curano in Italia sia quello dei pazienti italiani che si curano in altro Stato membro.

I pazienti che si avvalgono dell'assistenza sanitaria transfrontaliera godono degli stessi diritti di cui avrebbero beneficiato se avessero ricevuto tale assistenza in una situazione analoga nel territorio nazionale (art. 8.5 d.lgs. n. 38/2014).

Con il recepimento della direttiva, l'Italia concorrerà insieme agli altri Stati membri allo sviluppo delle reti di riferimento europee «ERN» tra prestatori di assistenza sanitaria e centri di eccellenza situati negli Stati membri dell'Unione europea e coopererà con gli altri Stati membri e con la Commissione europea allo sviluppo di capacità di diagnosi e di cura delle malattie rare (artt. 13 e 14, d.lgs. n. 38/2014).

Giovani ricercatori: oltre 5.000 i progetti presentati al Miur in risposta al bando Sir, "Scientific independence of young researchers"

Andrea Lombardinolo

Sono oltre 5.000 i progetti di ricerca presentati da giovani scienziati under 40 che hanno risposto al bando Sir ("Scientific independence of young researchers"), promosso dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. Forte di uno stanziamento di oltre 47 milioni di euro, il nuovo bando mira a favorire il ricambio generazionale e l'indipendenza scientifica dei partecipanti. Degli oltre 5.000 progetti presentati, 1.909

riguardano il settore delle Scienze della vita, 1.778 il settore della Fisica, Chimica e Ingegneria, 1.565 il campo delle Scienze umane. Le proposte progettuali pervenute superano di circa il 40% la media delle domande inoltrate in risposta ai bandi degli anni passati, rivolti ai giovani ricercatori. Inoltre, per la prima volta, le donne superano gli uomini: 2.675 progetti presentati contro 2.577. L'età media degli studiosi in corsa per il finanziamento è di poco superiore ai 33,45 anni, ampiamente sotto la soglia massima dei 40 anni prevista dal bando.

Sono questi soltanto alcuni dei numeri che attestano il successo del bando Sir, rivolto a giovani studiosi in possesso del dottorato di ricerca da almeno 6 anni. Obiettivo prioritario è sostenere i giovani ricercatori nella fase iniziale della loro carriera, mediante il finanziamento di programmi di ricerca autonomi, innovativi e indipendenti, che abbiano comunque un respiro internazionale. Per la prima volta il bando allinea le procedure di selezione italiane dei progetti italiane a quelle definite dall'European research council (Erc).

In particolare, saranno finanziati progetti svolti da gruppi di ricerca indipendenti e di elevata qualità scientifica, coordinati da un Principal Investigator (PI), italiano o straniero (residente in Italia o all'estero), anch'egli di età inferiore ai 40 anni, in possesso del titolo di dottore di ricerca (o della specializzazione di area medica, in assenza del dottorato) da più di 6 anni e di almeno una pubblicazione realizzata senza la partecipazione del relatore della tesi di dottorato.

I principi guida del programma Sir riguardano, nello specifico, l'alta qualità scientifica delle proposte, la finanziabilità di progetti relativi a qualsiasi campo di ricerca e un supporto finanziario adeguato, in grado di attrarre i migliori ricercatori. Tra le linee guida figurano inoltre l'attrattività del finanziamento anche per l'istituzione ospitante (che avrà un incentivo del 10% del costo del progetto nel caso in cui il PI non fosse strutturato a tempo indeterminato) e la garanzia dell'indipendenza del PI, che sarà fornita dall'istituzione ospitante dal punto di vista scientifico e amministrativo.

Ciascun progetto potrà avere un costo massimo di 1 milione di euro, spalmato nell'arco di un triennio. Alle Scienze della vita sarà destinato il 40% dello stanziamento, alle Scienze fisiche e ingegneria il 40%, alle Scienze umanistiche e sociali il rimanente 20%. Il finanziamento sarà erogato all'organizzazione ospite, che dovrà garantire le condizioni adeguate al coordinatore di dirigere in autonomia l'attività di ricerca. Ciascun PI dovrà garantire l'accesso aperto (gratuito e on-line per qualunque utente) ai risultati ottenuti.

A valutare i progetti saranno comitati di selezione designati dal Comitato nazionale dei garanti della ricerca (Cngr), sulla base di una rosa di esperti proposti dal consiglio scientifico dell'Erc. La procedura di selezione si svolgerà interamente in lingua inglese. Saranno privilegiati progetti di natura interdisciplinare che attraversano i confini tra i diversi ambiti di ricerca; progetti pionieristici, che affrontano campi di ricerca nuovi ed emergenti; progetti che introducono approcci innovativi non convenzionali e/o invenzioni scientifiche. La conclusione delle procedure di valutazione è prevista per la fine del 2014.

La libera interpretazione della libera prestazione di servizi: i mutevoli confini dell'istituto

Ilaria Ricci

Con la sentenza del 24 settembre 2013, Demirkan, C-221/11, la Corte di giustizia ha stabilito che i cittadini turchi che vogliono entrare nel territorio di uno Stato membro dell'Unione europea, per ivi fruire di servizi, debbono preventivamente ottenere un visto.

La questione era stata sollevata da una cittadina turca, la sig.ra Demirkan, la quale si era vista negare dalle autorità tedesche un visto per recarsi in Germania a far visita ad un familiare.

La cittadina turca aveva dunque proposto ricorso contro la Repubblica federale di Germania, dinanzi al Tribunale amministrativo di Berlino, affinché si accertasse il suo diritto a recarsi in Germania senza necessità di visto oppure, in subordine, ad ottenere un visto per scopo di visita.

Sosteneva la ricorrente che il diritto all'ingresso in Germania senza visto deriverebbe dall'art. 41 del Protocollo addizionale (firmato il 23 novembre 1970 e concluso, approvato e confermato a nome della Comunità mediante il regolamento (CEE) n. 2760/72 del Consiglio, del 19 dicembre 1972) all'Accordo di associazione tra la Turchia e la Comunità economica europea (firmato il 12 settembre 1963 e concluso, approvato e confermato a nome della Comunità con la decisione 64/732/CEE del 23 dicembre 1963) che istituiva un'associazione con l'obiettivo di promuovere un rafforzamento delle reciproche relazioni commerciali ed economiche.

A tal fine, l'Accordo prevede, tra l'altro, che le parti contraenti si ispirino alle norme del trattato che istituisce la Comunità economica europea al fine di realizzare la libera circolazione dei lavoratori, nonché di eliminare le restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazioni di servizi.

L'art. 41 del Protocollo addizionale contiene una clausola di "standstill" che vieta alle

parti contraenti di introdurre tra loro nuove restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi.

Alla data di entrata in vigore del Protocollo addizionale nei confronti della Germania, nel 1973, i cittadini turchi che intendevano soggiornare in Germania per non più di tre mesi, e senza esercitare un'attività lavorativa, erano esenti dall'obbligo di visto.

Solo nel 1980 è stato introdotto l'obbligo generale di visto per i cittadini turchi, obbligo che permaneva alla data del procedimento.

Inoltre, dal 2001, anche il diritto dell'Unione ha previsto un obbligo di visto per i cittadini turchi; in base al Regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, del 15 marzo 2001, che adotta l'elenco dei Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei Paesi terzi i cui i cittadini sono esenti da tale obbligo.

Sosteneva la ricorrente che la clausola di *standstill* vieterebbe l'obbligo di restrizioni, come l'obbligo di ottenimento di un visto, non solo nei confronti di coloro che intendono effettuare una prestazione di servizi (libera prestazione di servizi "attiva"), ma anche nei confronti di coloro che intendono fruire di una prestazione di servizi (libera prestazione di servizi "passiva").

La sig.ra Demirkan rilevava che una visita ad un familiare in Germania avrebbe necessariamente implicato la fruizione di servizi e, dunque, aveva invocato la norma di *standstill*. Il giudice adito in prima istanza aveva respinto il ricorso, per cui la sig.ra Demirkan aveva proposto appello dinanzi alla Corte d'appello amministrativa di Berlino-Brandeburgo, che aveva sospeso il giudizio e presentato domanda di pronuncia pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia, chiedendo di precisare la portata della clausola di *standstill* e di stabilire, in particolare, se nella nozione di libera prestazione di servizi di cui all'art. 41, paragrafo 1, del Protocollo addizionale rientrasse anche la libera prestazione di servizi passiva.

La Corte, con una articolata motivazione, ha statuito che la nozione di libera prestazione di servizi di cui all'art. 41, paragrafo 1, del Protocollo addizionale deve essere interpretata nel senso che essa comprende esclusivamente la libera prestazione di servizi "attiva" e non include la libertà per i cittadini turchi, destinatari di servizi, di recarsi in uno Stato membro per ivi fruire di una prestazione di servizi.

La motivazione della Corte sembra artificiosamente orientata, *ab initio*, al raggiungimento della predetta decisione.

Ai sensi dell'art. 56 TFUE, le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro diverso da

quello del destinatario della prestazione.

La giurisprudenza comunitaria ha stabilito che il diritto alla libera prestazione di servizi conferito dall'art. 56 TFUE ai cittadini degli Stati membri include la libera prestazione di servizi sia "attiva" che "passiva" (sentenza del 31 gennaio 1984, Luisi e Carbone, 286/82 e 26/83; sentenza del 2 febbraio 1989, Cowan, 186/87; sentenza del 24 novembre 1998, Bickel e Franz, C-274/96). In particolare, è stato precisato che, al fine di consentire l'esecuzione della prestazione di servizi, può aversi uno spostamento sia del prestatore che si reca nello Stato membro in cui il destinatario è stabilito, sia del destinatario che si reca nello Stato di stabilimento del prestatore per ivi fruire di servizi, senza soffrire restrizioni (sentenza Luisi e Carbone cit., punto 16).

La libera prestazione di servizi "passiva" è stato statuito, costituisce «il necessario complemento» della libera prestazione di servizi "attiva", rispondendo «allo scopo di liberalizzare ogni attività retribuita e non regolata dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, delle persone e dei capitali» (sentenza Luisi e Carbone cit., punto 10).

Ne consegue che debbono essere considerati fruitori di servizi anche i turisti, i fruitori di cure mediche e coloro che effettuano viaggi di studio o d'affari (sentenza Luisi e Carbone cit., punto 16).

Sembrerebbe dunque che la questione all'esame della Corte sia di agevole soluzione: la clausola di *standstill* vieta l'introduzione di restrizioni alla libera prestazione di servizi, in tale nozione si ricomprende anche la prestazione di servizi "passiva", e ciò anche quando la fruizione di servizi nel Paese di stabilimento del prestatore avviene da parte di turisti o soggetti che effettuino viaggi a titolo personale.

Da ciò sembrerebbe discendere immediatamente che la Germania non avrebbe potuto imporre alla Sig.ra Demirkan il previo ottenimento di un visto al fine di recarsi nel territorio tedesco per effettuare una visita ad un familiare.

La Corte, tuttavia, non giunge a tali conclusioni.

Per la Corte, infatti, la nozione di libera prestazione di servizi applicabile al caso della cittadina turca non comprenderebbe la libera prestazione di servizi "passiva".

Secondo la Corte, in buona sostanza, l'ambito della nozione di libera prestazione di servizi può variare a seconda (della nazionalità) del soggetto individuato come fruitore di servizi, ovvero della "fonte" della tutela della libera prestazione di servizi.

Secondo la Corte, l'interpretazione data alle disposizioni del diritto dell'Unione relative al mercato interno, comprese quelle del Trattato, non potrebbe essere traspunta in modo automatico all'interpretazione di un accordo concluso dall'Unione con uno Stato terzo, salvo che lo stesso accordo non contenga espresse disposizioni in tal senso (sentenza del 9 febbraio 1982, Polydor e RSo Records, 270/80).

Sotto un ulteriore profilo, sostiene la Corte che nessun elemento indicherebbe che le parti contraenti abbiano inteso la nozione di libera prestazione di servizi, al momento della stipula dell'Accordo di associazione e del Protocollo addizionale, come comprendente anche la libera prestazione di servizi "passiva".

In effetti, il contenuto della libera prestazione di servizi era incerto al momento degli accordi in questione. L'estensione della libera prestazione di servizi di cui al diritto comunitario alla libera prestazione "passiva" è stata effettuata solamente nel 1984 con la citata sentenza Luisi e Carbone.

In considerazione di ciò, tuttavia, se non può dirsi con certezza che le parti contraenti l'Accordo di associazione e il Protocollo aggiuntivo, alla data della loro stipula, avessero in mente di estendere la tutela alla prestazione di servizi "passiva", allo stesso modo non può dirsi che i Paesi membri dell'Unione, alla data di stipula dei Trattati istitutivi, avessero in mente una nozione dell'istituto così ampia.

Dalle sue origini, il diritto dell'Unione ha subito una progressiva evoluzione, durante la quale si è passati da una comunità essenzialmente economica, che sembrava poter sancire esclusivamente i diritti strettamente necessari alla progressiva instaurazione del mercato unico (le quattro libertà di circolazione), ad una Unione che si occupava (e preoccupava) anche della tutela dei diritti dei suoi cittadini.

In questo ambito, gran parte degli istituti del diritto comunitario e, soprattutto le quattro libertà di circolazione, hanno subito nel corso del tempo modifiche e sviluppi amplissimi, probabilmente impensabili (ed impensati) nel periodo della stesura delle relative disposizioni dei trattati istitutivi.

Tuttavia, se l'intenzione del legislatore, al momento della stesura dei trattati, era quello di riferirsi esclusivamente alla prestazione di servizi "attiva", ciò non ha impedito che, successivamente, l'art. 56 TFUE potesse essere interpretato anche come comprendente la prestazione di servizi "passiva".

Non si vede dunque perché anche le previsioni dell'Accordo di associazione e del Protocollo addizionale non possano essere "attualizzate", ossia aggiornate conformemente alla nozione di libera prestazione di servizi oggi riconosciuta, ma debbano restare ancorate ad una interpretazione or-

mai superata dell'istituto.

Pur considerando tali elementi, non può tuttavia non darsi conto di una visione della questione più ampia e sfaccettata.

È stato notato come la libera prestazione di servizi "attiva" risulta riferibile ai prestatori di servizi transfrontalieri e, dunque, ad un gruppo definibile di persone; la libera prestazione di servizi "passiva", invece, si rivolge al gruppo dei consumatori di servizi cui tutti potenzialmente appartengono (si vedano le conclusioni dell'avvocato generale Pedro Cruz Villalón presentate l'11 aprile 2013 nella causa Demirkan, cit., punto 49).

Anche in considerazione di ciò è stato rilevato come l'applicazione della clausola di *standstill* anche ai destinatari di servizi farebbe implodere la politica comune dei visti (conclusioni dell'avvocato generale Pedro Cruz Villalón presentate l'11 aprile 2013 nella causa Demirkan, cit., punto 42). In tal caso, infatti, i cittadini turchi fruitori di servizi, invocando l'art. 41, paragrafo 1, del Protocollo addizionale potrebbero far ingresso senza visto non solo in Germania, ma anche negli altri Paesi Schengen soggetti agli obblighi dell'Accordo di associazione e del Protocollo addizionale, mentre altri Paesi dell'Unione imporrebbero loro tale obbligo in base alla normativa comunitaria.

In questo modo, si verrebbe a creare una «grave minaccia per l'omogeneità dello spazio Schengen» (conclusioni dell'avvocato generale Pedro Cruz Villalón presentate l'11 aprile 2013 nella causa Demirkan, cit., punto 42).

Tali considerazioni sembrerebbero costituire la "reale" (o comunque il substrato della) motivazione della sentenza in commento.

In questo senso può comprendersi che la Corte abbia negato di riconoscere la libera prestazione di servizi di cui all'Accordo di associazione e al Protocollo aggiuntivo come includente anche la prestazione di servizi "passiva".

Un tale riconoscimento avrebbe portato con sé la sostanziale apertura ai cittadini turchi delle frontiere di Paesi membri e, dunque, la sostanziale possibilità per gli stessi di circolarvi liberamente.

Sembrerebbe dunque che la Corte abbia voluto anticipare ed evitare eventuali pericolose derive che una tale apertura avrebbe potuto comportare, non necessariamente con riferimento alla popolazione turca, ma in relazione a qualunque potenziale estensione analogica, nei confronti di chiunque, di una tale interpretazione.

*L'articolo in versione integrale è stato pubblicato sul sito www.diritticomparati.it

Il partenariato orientale e il dialogo per la liberalizzazione dei visti: primo traguardo per la Moldova

Loredana Teodorescu

A partire dal 28 aprile i cittadini della Repubblica Moldova possono viaggiare liberamente nei paesi dell'area Schengen, senza necessitare di un visto.

Si è così giunti al passo finale del dialogo per la liberalizzazione dei visti, avviato nel 2010, nell'ambito del quale il paese ha dovuto completare una serie di riforme, rafforzare le capacità di controllo delle frontiere, migliorare l'implementazione della legge in materia di diritti umani e continuare la cooperazione giudiziaria con paesi Ue nell'ambito del crimine organizzato.

La Moldova è il primo paese del vicinato orientale ad ottenere la liberalizzazione dei visti, che riguarda i cittadini in possesso di un passaporto biometrico che desiderano recarsi per soggiorni brevi, vale a dire della durata massima di novanta giorni, in un paese dell'area Schengen, ad esempio per turismo, studio o affari. Anche la Georgia e l'Ucraina hanno in corso lo stesso negoziato con l'Ue, che è invece stato recentemente sospeso per quanto riguarda la Russia.

Il Partenariato orientale, nato con l'intento di rafforzare le relazioni tra l'Unione e i sei paesi confinanti dell'Europa orientale e del Caucaso meridionale, prevede diverse misure anche per quanto riguarda la mobilità dei cittadini, attraverso un graduale processo che può portare alla liberalizzazione dei visti.

La libertà di circolazione, vissuta come una delle maggiori conquiste del crollo della "cortina di ferro", rappresenta infatti un argomento molto delicato per i vicini orientali dell'Unione europea. Soprattutto in seguito al grande allargamento ad est dell'Unione, il nuovo confine orientale rischia di essere percepito come una nuova barriera che divide l'Europa, e questo senso di esclusione viene acuito dalla politica di visti europea, anche perché ottenere un visto Schengen può risultare relativamente complicato o costoso.

D'altra parte, nell'Unione si è raggiunto gradualmente un generale consenso sul fatto che una rigida politica dei visti non riesca ad eliminare problemi come la criminalità organizzata o l'immigrazione irregolare, mentre hanno assunto una maggiore rilevanza altre misure, quali gli accordi di riammissione, strumenti fondamentali per facilitare il rientro di immigrati irregolari o persone a cui è stato negato il diritto di asilo. Per questo motivo, parallelamente ai negoziati per la conclusione degli accordi di riammissione, sono stati avviati con

alcuni paesi dei dialoghi di facilitazione del visto, che rappresentano uno strumento per promuovere riforme nel vicinato prendendo in considerazione allo stesso tempo una delle maggiori cause di malcontento in queste regioni.

D'altra parte, per dare un segnale positivo, la Moldova aveva deciso di abolire già nel 2007 il visto per i cittadini dell'Unione, optando così per un regime asimmetrico.

Il caso della Moldova rappresenta un caso particolare anche per i suoi legami storici, linguistici e interpersonali con la Romania, che avevano favorito l'introduzione di uno dei regimi di frontiera più liberali dopo l'indipendenza della Moldova proclamata il 27 agosto 1991.

Regime che ha dovuto necessariamente essere rivisto in vista dell'ingresso della Romania nell'Unione europea, avvenuto nel 2007, che ha richiesto alla Romania di far proprio l'acquis di Schengen, pur non facendo ancora parte dell'area caratterizzata dall'assenza di frontiere interne, e di attenersi alla lista contenuta nel Regolamento del Consiglio del 2001 relativa agli stati terzi che necessitano di un visto per entrare o transitare nel territorio dell'Unione.

Dopo aver perseguito una politica di confine aperto per quasi dieci anni, l'introduzione del visto ha provocato un grande senso di esclusione tra i cittadini moldavi, ed è stato interpretato come possibile fattore di ulteriori disuguaglianze sociali che rischiavano di ridurre i contatti tra le persone e spostare i problemi di criminalità e immigrazione ai confini dell'Unione.

Il problema per la Moldova, così come per tutti quei paesi rimasti fuori dai nuovi confini dell'Ue, è sicuramente di natura psicologica e sociale, connesso ad un sentimento di isolamento dal resto del continente. I nuovi muri sembrano in netta contraddizione con i cambiamenti geopolitici di fine secolo in Europa, quando al contrario venne incoraggiata dallo stesso Occidente una politica di apertura delle frontiere, vista come una componente importante della più ampia strategia di stabilità e rapporti di buon vicinato tra i paesi.

Non sorprende perciò la rilevanza che ha ricoperto l'avvenimento a Chisinau, dove il 28 aprile scorso si sono tenute grandi celebrazioni e sono tornate a sventolare per l'occasione tante bandiere blu a stelle gialle.

La decisione è stata interpretata anche come un successo del recente vertice di Vilnius, dal quale è scaturita la crisi ucraina, e in questo senso riveste anche un importante valore simbolico. La politica di vicinato che l'Ue ha avviato nei confronti dei paesi confinanti, declinata

nella dimensione regionale del Partenariato orientale, non prevede l'ingresso degli stati coinvolti nell'Unione europea, privandosi così di una fondamentale strumento di condizionalità che è riuscito a promuovere con grandi risultati riforme nei paesi candidati, o potenzialmente candidati, ad aderire all'Unione. In mancanza di questa importante leva, l'Ue ha cercato di offrire altri benefici, spesso di natura economico-commerciale o legati alla mobilità, ponendo però degli obiettivi di lungo termine che rischiano di generare frustrazione e disaffezione nei confronti di una Unione incapace di offrire dei vantaggi concreti e tangibili. In questo senso, la liberalizzazione dei visti nei confronti della Moldova sembra dare un segnale importante anche agli altri paesi coinvolti nel Partenariato orientale: come ha dichiarato il Commissario europeo per gli affari interni, Cecilia Malmstrom, "Questa decisione faciliterà ulteriormente i contatti tra le persone e rafforzerà i legami economici, sociali e culturali tra l'Unione europea e la Moldova. Dimostra inoltre quanto possa essere efficiente il nostro rapporto, e che una relazione più stretta con l'Unione europea può portare benefici tangibili per tutti".

COMITATO DI REDAZIONE

Responsabile di redazione

Prof. Avv. Raffaele Torino

Coordinamento redazione

Dott.ssa Loredana Teodorescu

Comitato di redazione

Dott. Luigi Cesaro

Dott.ssa Monica Didò
Dott. Luca Luchetti

Dott.ssa Antonietta Majoli
Dott. Filippo Palmieri

Dott.ssa Loredana Teodorescu

Dott.ssa Giulia Vassallo
Dott. Cristiano Zagari

Hanno collaborato a questo numero:

Carlotta Calabresi, Andrea Lombardinilo, Ilaria Ricci, Loredana Teodorescu